

INFORME ANUAL

2003

Procurador del Común de Castilla y León

INFORME ANUAL

2003

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	6
MENORES	13
PERSONAS CON DISCAPACIDADES	20
1. Barreras arquitectónicas	20
1.1. Colegios electorales	20
1.2. Centros sanitarios	25
1.3. Edificios públicos	32
1.4. Patrimonio Histórico-Artístico	33
1.5. Locales comerciales.....	43
2. Barreras urbanísticas	47
3. Transportes	50
3.1. Transporte urbano.....	50
3.2. Transporte interurbano	53
4. Desarrollo de la Ley 3/1998	56
5. Asociaciones.....	61

6. Página web de la institución	62
7. Modificación de la Ley de accesibilidad y supresión de barreras	63
INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA	77
SEGURIDAD VIAL	79
1. Medidas especiales de transporte de mercancías peligrosas	79
2. Mejora y conservación de infraestructuras viales	81
3. Señalización vial.....	87
4. Competiciones deportivas	92
5. Carreras ilegales de vehículos	94
6. Conducción infantil de karts.....	95
PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO	96
1. Obras en entorno de monumento.....	96
2. Daños producidos en el patrimonio histórico por animales	121
3. Consejo de administración del Patrimonio Nacional	124
4. Otras	124
AVANCES DE PLANEAMIENTO.....	137
CÚPULA SOBRE LA PLAZA DE TOROS DE LEÓN.....	141
ADJUDICACIÓN Y ENTREGA DE VIVIENDAS DE PROMOCIÓN DIRECTA	163
PRÉSTAMOS CUALIFICADOS EN MATERIA DE VIVIENDA.....	172
PROMOCIÓN DE VIVIENDAS CON DESTINO A GRUPOS DE POBLACIÓN SINGULARES	174
REVISIÓN DE SONÓMETROS EN EL AYUNTAMIENTO DE ZAMORA.....	177
VELATORIOS	178
CAUDAL ECOLÓGICO EN EL RÍO ARLANZÓN EN EL MUNICIPIO DE EL ROYO (SORIA)	184
SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES FORESTALES DURANTE LA CAMPAÑA DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES	187
VERTEDEROS INCONTROLADOS EN EL PERÍMETRO URBANO DE ARÉVALO (ÁVILA)	193

INTERPRETACIÓN CONJUNTA DE LAS NORMAS JURÍDICAS APLICABLES AL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES PARA LAS EXPLOTACIONES PORCINAS	196
PARQUE NATURAL DEL LAGO DE SANABRIA (ZAMORA).	202
CLASIFICACIÓN DEL ESPACIO NATURAL DEL VALLE DE SAN EMILIANO (LEÓN)	209
CALIDAD DEL AGUA DESTINADA AL CONSUMO HUMANO EN TIÑOSILLO Y BOHODÓN (ÁVILA)	218
EDUCACIÓN ESPECIAL	222
1. Necesidades educativas especiales	223
2. Barreras en los centros escolares	229
CENTROS DE ESTÉTICA Y DERMATOLÓGICOS	233
OBREROS ESPECIALISTAS	238
MEDIDAS DE CONTROL Y SACRIFICIO DE RESES DE GANADO BOVINO SUELTAS	243
TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE AYUDAS AGRÍCOLAS	259
MATRIMONIO Y UNIONES DE HECHO	263
SITUACIÓN DE LAS OFICINAS DE EMPLEO TRAS EL TRASPASO DE COMPETENCIAS DEL INEM	266
SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 3/1994, DE 26 DE MARZO, DE PREVENCIÓN, ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL DE DROGODEPENDIENTES	282
TRATAMIENTO DE ENFERMOS TERMINALES	289
ANESTESIA EPIDURAL EN LOS HOSPITALES	295
DERECHO DEL PACIENTE A NO SER INFORMADO	308
ATENCIÓN PEDIÁTRICA EN LA COMARCA DE SANABRIA	313
MEDIDAS DE FOMENTO DE FUSIONES DE MUNICIPIOS	314
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE TRÁFICO URBANO	316
CORRECCIONES DE ERRORES DE NORMAS JURÍDICAS	321
FUNDACIONES PÚBLICAS	325
MUNICIÓN DE URANIO EMPOBRECIDO Y EFECTOS SOBRE LA	

POBLACIÓN CIVIL.....	332
----------------------	-----

ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE335

ÁREA A: FUNCIÓN PÚBLICA,.....337

1. SELECCIÓN DE PERSONAL	339
1.1. Ejercicios de la oposición y anonimato de los aspirantes	339
1.2. Establecimiento de límite de edad máxima de los candidatos sujetos al régimen laboral	349
1.3. Recusación de los miembros de los Tribunales Calificadores	367
1.4. Falta de publicidad de procesos selectivos	368
1.5. Conocimiento de lenguas vernáculas	377
1.6. Selección de personal laboral temporal. Indemnización por deficiente funcionamiento de la Administración	378
1.7. Acceso a la función pública y silencio administrativo.....	386
2. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO	394
2.1. Colectivo docente en expectativa de destino	394
2.2. Concursos de traslados y vacantes	399
2.3. Resolución de concursos de traslados	401
3. CARRERA ADMINISTRATIVA Y FORMACIÓN PROFESIONAL.....	405
3.1. Promoción interna del personal funcionario	405
3.2. Promoción interna del personal laboral	409
4. RETRIBUCIONES.....	422
4.1. Retraso en el pago de haberes	422
4.2. Complemento singular	428
4.3. Devolución de ingresos indebidos	432
5. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	436
6. DEBER DE RESIDENCIA	438

7. OTRAS CUESTIONES REFERIDAS AL EMPLEO PÚBLICO	442
7.1. Personal de obras y demanda de locales	442
7.2. Valoración de cursos. Formación de listas de espera.....	444
7.3. Concursos de traslados de funcionarios docentes	453
7.4. Fondo de mejora para la calidad de los servicios públicos	464
7.5. Traslado por motivos de salud y acoso laboral	471
 ÁREA B: URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA.....	485
1. URBANISMO	486
1.1. Planeamiento	487
1.2. Disciplina urbanística.....	489
1.2.1. Obras sin licencia.....	490
1.2.2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida.....	504
1.2.3. Órdenes de ejecución.....	515
1.2.4. Ruina.....	527
1.2.5. Antenas de telefonía móvil	528
1.2.6. Otros	529
2. OBRAS PÚBLICAS	560
2.1. Expropiación forzosa	561
2.2. Ejecución de obras públicas	574
2.3. Embalses	579
3. VIVIENDA.....	581
3.1. Viviendas de protección pública	589
3.1.1. Procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción directa	590
3.1.2. Deficiencias	592
3.1.3. Infracciones y sanciones	602
3.2. Ayudas y subvenciones	610

3.2.1. Ayudas a grupos sociales singulares para la adquisición de vivienda	611
3.2.2. Ayudas a la vivienda rural	620
3.2.3. Ayudas a alquileres.....	628
ÁREA C: ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE	635
1. CALIDAD AMBIENTAL.....	636
1.1. Actividades clasificadas	640
1.1.1. Contaminación acústica.....	644
1.1.1.1. Funcionamiento de actividades sin licencia de apertura	658
1.1.1.2. Inspección y control	670
1.1.1.3. Locales de peñas.....	678
1.1.2. Explotaciones ganaderas.....	692
1.1.2.1. Actividades sin licencias	694
1.1.2.2. Incumplimiento de los condicionantes de las licencias ambientales	715
1.1.3. Otras actividades o instalaciones	723
1.1.4. Varios.....	736
1.2. Calidad de las aguas	747
1.2.1. Vertidos y saneamiento	749
1.2.2. Encauzamiento y defensa de los márgenes de los ríos	763
1.2.3. Abastecimiento de agua a poblaciones	764
2. MEDIO NATURAL	773
2.1. Defensa del medio natural.....	774
2.1.1. Montes y propiedad forestal	774
2.1.2. Vías pecuarias.....	785
2.2. Espacios naturales protegidos	788
2.3. Caza.....	793
2.3.1. Desarrollo de la actividad cinegética: permisos y sanciones.....	793

2.3.2. Cotos de caza	799
2.4. Pesca.....	807
3. INFORMACIÓN AMBIENTAL	808
 ÁREA D: EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES.....	814
1. EDUCACIÓN.....	815
1.1. Educación no universitaria.....	815
1.1.1. Ordenación educativa	824
1.1.1.1. Admisión de alumnos	825
1.1.1.2. Vigilancia escolar	836
1.1.1.3. Otras enseñanzas.....	847
1.1.1.3.1. Música	847
1.1.1.3.2. Idiomas	852
1.1.2. Servicios complementarios.....	864
1.1.3. Edificios escolares	876
1.1.4. Becas, ayudas al estudio y subvenciones.....	890
1.2. Educación universitaria.....	892
1.2.1. Funcionamiento de la administración universitaria.....	894
1.2.2. Convenios con la Universidad.....	900
1.3. Educación Especial	902
1.3.1. Insuficiencia de medios	904
1.3.1.1. Aula Hospitalaria.....	904
1.3.1.2. Carencia de centros y plazas.....	912
1.3.1.3. Profesores y cuidadores	926
1.3.2. Transporte escolar.....	948
2. CULTURA	953
2.1. Patrimonio Histórico	953
2.1.1. Conservación del patrimonio histórico.....	954

2.1.2. Tutela monumental y control preventivo.....	959
2.1.3. Daños en patrimonio histórico.....	968
2.1.4. Intervenciones arqueológicas	974
2.1.5. Fomento de la Calzada de la Plata.....	978
3. DEPORTES	982

ÁREA E: INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO.....984

1. INDUSTRIA.....	986
1.1. Energía eléctrica.....	986
1.1.1. Centro de transformación de energía eléctrica de Magaz de Pisuerga	987
1.1.2. Centro de transformación de energía eléctrica de Ferreras de Arriba.....	990
1.1.3. Tendido eléctrico de alta tensión	992
1.1.4. Proyecto de línea eléctrica de alta tensión e informe ambiental.....	997
1.2. Gas	1000
1.3. ITV	1004
2. CONSUMO	1006
2.1. Vicios de construcción de viviendas	1007
2.2. Piscinas municipales	1012
2.3. Organización de concierto y cláusulas abusivas	1015
2.4. Asociaciones de consumidores y usuarios	1021
3 COMERCIO	1030
3.1. Venta a domicilio	1030
3.2. Venta ambulante de pan y asimilados	1034
4. TURISMO.	1038
4.1. Club de los 60	1039
4.2. Agencias de viajes y gastos de cancelación	1041

ÁREA F: AGRICULTURA Y GANADERÍA	1046
1. DESARROLLO RURAL	1051
1.1. Concentración parcelaria.....	1051
1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria.....	1052
1.1.2. Efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria.....	1066
1.1.3. Ejecución de la concentración parcelaria	1073
1.1.4. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria	1080
1.2. Gestión del dominio público hidráulico.....	1095
2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA.....	1097
2.1. Aprovechamiento de pastos	1097
2.2. Sanidad animal	1103
3. AYUDAS	1113
3.1. Ayudas agrícolas	1113
3.2. Ayudas ganaderas	1127
4. ANIMALES DE COMPAÑÍA.....	1138
 ÁREA G: TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES.....	1152
1. TRABAJO	1153
1.1. Formación profesional	1155
1.2. Colocación y empleo.....	1158
1.3. Seguridad y salud en el trabajo	1162
2. SEGURIDAD SOCIAL.....	1169
3. SERVICIOS SOCIALES	1178
3.1. Servicios sociales básicos	1178
3.2. Minusvalías	1182
3.2.1. Valoración	1183
3.2.2. Ayudas públicas.....	1190
3.2.2.1. Económicas.....	1190

3.2.2.1.1. Exención IVTM.....	1194
3.2.2.1.2. Adaptación de automóvil.....	1198
3.2.2.2. Tarjeta de estacionamiento	1201
3.2.3. Pensiones	1202
3.2.4. Viviendas de las personas discapacitadas.....	1204
3.2.5. Accesibilidad	1205
3.2.5.1. Accesibilidad al medio físico	1205
3.2.5.2. Accesibilidad en los transportes	1229
3.2.5.3. Accesibilidad de los edificios	1234
3.2.5.4. Superficies comerciales	1243
3.2.6. Laringectomizados.....	1246
3.3. Tercera Edad	1254
3.3.1. Acceso a los centros residenciales para personas mayores	1256
3.3.2. Irregularidades en el ingreso de las personas mayores.....	1257
3.3.3. Funcionamiento de las residencias para personas mayores.....	1261
3.3.4. Declaración de incapacidad como garantía de la protección jurídica de los usuarios internos en centros residenciales	1269
3.3.5. Ayudas dirigidas a personas mayores.....	1273
3.4. Menores.....	1284
3.4.1. Separación familiar derivada de los procedimientos de protección a la infancia.....	1286
3.4.2. Intervención administrativa en las situaciones de desprotección	1289
3.4.3. Régimen de relaciones del menor con la familia.....	1295
3.5. Salud Mental	1297
3.5.1. Dificultades en el acceso a los dispositivos de hospitalización de media y larga estancia.....	1299
3.5.2. Necesidades asistenciales de los enfermos alejados.....	1311
3.5.3. Atención a los enfermos mentales sometidos a la tutela pública	1315
3.5.4. Protección del enfermo mental interno en dispositivos de carácter hospitalario.....	1328

3.5.5. Creación de estructuras intermedias	1331
3.5.6. Problemas que plantea la asistencia de las personas afectadas por trastornos de la personalidad	1333
3.6. Minorías étnicas	1340
ÁREA H: SANIDAD	1351
1. SALUD PÚBLICA.....	1355
1.1. Control e inspección sanitaria de centros.....	1355
1.2. Limitación de la venta y uso del tabaco	1359
2. ATENCIÓN SANITARIA	1361
2.1. Atención primaria	1361
2.2. Atención especializada.....	1378
2.3. Atención hospitalaria	1381
2.4. Listas de espera	1405
2.5. Derechos de los pacientes	1416
2.6. Varios	1430
ÁREA I: JUSTICIA	1457
1. DISCONFORMIDAD CON RESOLUCIONES JUDICIALES.....	1462
2. DISCONFORMIDAD CON EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES Y CON LA ACTUACIÓN DE SUS TITULARES.....	1466
3. RETRASO EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CUANDO LA OBLIGADA A SU CUMPLIMIENTO ES LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA O LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN	1469
4. QUEJAS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA O LOCAL RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.....	1471
5. QUEJAS RELATIVAS A LA ACTUACIÓN DE ABOGADOS Y PROCURADORES Y SUS RESPECTIVOS COLEGIOS.....	1479
6. SOLICITUDES DE ASESORAMIENTO	1485

7. JUSTICIA GRATUITA	1488
8. EXPEDIENTES REMITIDOS AL DEFENSOR DEL PUEBLO	1490
8.1. Derecho penitenciario	1490
8.2. Quejas relativas al funcionamiento de órganos judiciales	1493
8.3. Problemas relativos al Registro Civil y al Registro de la Propiedad	1496
9. TRASLADO DE ACTUACIONES A OTROS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS O JUDICIALES.....	1502
10. RELACIONES DEL PROCURADOR CON EL MINISTERIO FISCAL.....	1505
11. OBLIGACIÓN DE COLABORAR CON EL PROCURADOR DEL COMÚN	1511

ÁREA J: ECONOMÍA Y HACIENDA.....1515

1. IMPUESTOS	1520
1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles	1520
1.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica	1530
1.3. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales e impuesto sobre sucesiones y donaciones.....	1539
2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES	1553
3. TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS.....	1559
4. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA.....	1563
5. DEVOLUCIONES	1576

ÁREA K: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES, TRÁFICO.....1579

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES	1580
1.1. Responsabilidad Patrimonial.....	1580
1.1.1. Daños en finca como consecuencia de obras públicas municipales. Ausencia de tramitación de solicitud del interesado	1581
1.1.2. Daños causados en la instalación eléctrica subterránea de una finca	1584

1.1.3. Daños en cimentación de una vivienda como consecuencia de la realización de aceras. Omisión del trámite de prueba en la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial	1587
1.1.4. Funcionamiento anormal del servicio de saneamiento.....	1590
1.1.5. Daños causados por el contratista.....	1595
1.1.6. Daños por contaminación lumínica en vivienda.....	1600
1.1.7. Responsabilidad por caída en la vía pública.....	1604
1.2. Quejas presentadas por miembros de corporaciones locales	1607
1.2.1. Falta de convocatoria y celebración de sesiones ordinarias del pleno	1607
1.2.2. Falta de celebración de sesiones ordinarias de Juntas Vecinales	1610
1.2.3. Notificación de las convocatorias de sesiones a un vocal de una junta vecinal.....	1612
1.2.4. Solicitud de convocatoria de sesión extraordinaria por una fracción de concejales de la corporación	1614
1.2.5. Trato correcto de los concejales	1620
1.2.6. Incumplimiento del plazo que debe mediar entre la convocatoria y la celebración de las sesiones	1621
1.2.7. Derecho a la información y documentación de miembros de corporaciones locales.....	1625
1.2.7.1. Acceso a información y documentación de concejales	1625
1.2.7.2. Derecho a la información de miembros de juntas vecinales	1630
1.2.8. Régimen retributivo de los concejales.....	1639
1.2.9. Falta de rendición de cuentas en un ayuntamiento	1646
1.2.10. Forma de sustitución del presidente de una mancomunidad	1650
1.2.11. Nombramiento irregular de sustituto del Secretario de una corporación local	1654
1.3. Participación ciudadana	1657
1.3.1. Falta de respuesta a escritos dirigidos por los ciudadanos	1657
1.3.2. Acceso a archivo municipal por asociación cultural	1658
1.3.3. Entrega de copias de actas de sesiones.....	1662

1.3.4. Horario de la oficina de registro de un ayuntamiento	1664
1.3.5. Uso de locales municipales por las asociaciones de vecinos.....	1667
1.3.6. Publicidad de las sesiones y protección del derecho al honor	1668
2. PATRIMONIO MUNICIPAL	1669
2.1. Bienes de dominio público.....	1671
2.2. Bienes patrimoniales	1675
2.2.1. Expediente de deslinde	1675
2.2.2. Adjudicación para la explotación de fincas propiedad de una entidad local menor	1682
2.2.3. Arrendamiento de bien patrimonial y gastos de conservación	1686
2.2.4. Inventario de bienes de entidad local menor	1688
2.3. Bienes comunales.....	1690
3. SERVICIOS MUNICIPALES.....	1701
3.1. Abastecimiento de agua	1702
3.1.1. Abastecimiento de agua a una nave ganadera	1703
3.1.2. Gastos de acometida a la red de abastecimiento de agua	1705
3.1.3. Suministro de agua a un inmueble sito en suelo rústico.....	1711
3.2. Alcantarillado.....	1714
3.2.1. Evacuación de aguas pluviales	1714
3.2.2. Reparación de la red de alcantarillado.....	1717
3.3. Vías públicas	1718
3.3.1. Pavimentación y acondicionamiento de vías públicas.....	1718
3.3.2. Acondicionamiento de caminos.....	1722
3.3.3. Modificación de proyecto de pavimentación de vías públicas	1723
3.3.4. Mantenimiento de márgenes de vía pública	1732
3.3.5. Acondicionamiento de camino y vía de hecho	1734
3.4. Alumbrado público	1737
3.4.1. Inexistencia del servicio	1737
3.4.2. Servidumbre de alumbrado público.....	1738

3.5. Cementerios	1739
3.5.1. Ordenanza municipal de servicios funerarios.....	1739
3.5.2. Gestión de cementerio municipal por cofradía religiosa	1745
3.5.3. Donación de cementerio a corporación local	1748
3.6. Servicio de extinción de incendios.....	1750
4. TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL	1753
4.1. Multas de tráfico	1754
4.1.1. Veracidad de los hechos denunciados	1757
4.1.2. Identificación del conductor	1772
4.1.3. Prescripción	1773
4.2. Ejercicio de la potestad de vigilancia y sancionadora en materia de tráfico	1786
4.3. Dificultades para el tránsito peatonal en algunas vías públicas	1787
4.4. Incumplimiento de la prohibición de circular por vías peatonales	1789
4.5. Problemas por aparcamientos indebidos	1791
4.6. Daños en edificación por tránsito de vehículos de gran tonelaje	1794
4.7. Estado de conservación de las carreteras	1795
4.8. Deficiencias en las condiciones de seguridad de una carretera provincial	1796
ÁREA L: ACTUACIONES DIVERSAS	1800
1. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES	1804
1.1. Servicio Postal.....	1804
1.2. Servicio Telefónico	1805
1.3. Internet	1824
1.4. Televisión.....	1829
2. TRANSPORTES	1831
2.1. Transporte por carretera	1832
2.1.1. Transporte público interurbano de viajeros	1832
2.1.2. Transporte público urbano de viajeros	1841

2.2. Transporte por ferrocarril.....	1854
3. ASUNTOS ENTRE PARTICULARES	1857
4. VARIOS	1861
4.1. Toro de la Vega.....	1861
4.2. Irregularidades en la composición de una Junta de Centro de una Escuela Universitaria Politécnica.....	1879
4.3. Reintegro de subvenciones concedidas por una Diputación Provincial.....	1890

**DEPARTAMENTO II: DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y
TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN1900**

1. ANÁLISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN	1901
2. ACTUACIONES DE INTERÉS RELATIVAS A QUEJAS TRAMITADAS POR EL DEPARTAMENTO	1903
2.1. Protección de los derechos constitucionales	1903
2.1.1. Libertad religiosa.....	1903
2.1.2. Objeción de conciencia médica	1917
2.1.3 Programación televisiva e intérpretes para sordomudos	1921
2.1.4. Temporeros.....	1925
2.1.5. Hospital de la Concepción.....	1957
2.2. Defensa del Estatuto de Autonomía.....	1960
2.2.1. Treviño.....	1960
2.2.2. Modalidades lingüísticas	1962
2.3. Propuestas de reforma normativa.....	1972
2.3.1. Normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley	1972
2.3.1.1. Promoción profesional de los Policías Locales	1972
2.3.1.2. Concursos de traslados de funcionarios de Cuerpos Generales de la Administración de la comunidad de Castilla y León	1982
2.3.1.3. Tasas de oposición para desempleados	1992
2.3.1.4. Voluntariado	1997

2.3.1.5. Publicidad institucional	2007
2.3.1.6. Derecho de admisión	2015
2.3.2. Normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma	2025
2.3.2.1. Comisiones de servicios humanitarias para funcionarios de Cuerpos Generales de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.....	2025
2.3.2.2. Aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo de los funcionarios transferidos del Inem	2034
2.3.2.3. Retribuciones del personal docente	2047
2.3.2.4. Procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar.....	2058
2.3.2.5. Ayudas por estudios de la Gerencia Regional de Salud	2070
2.3.2.6. Procedimiento sancionador e intereses difusos	2076
2.3.2.7. Becerradas	2098
2.3.2.8. Criterios preferentes para el acceso a las guarderías de titularidad de la Junta de Castilla y León	2105
2.3.2.9. Horario de los funcionarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León adscritos a los registros de las Delegaciones Territoriales.....	2112
2.3.2.10. Regulación normativa de los establecimientos de peluquería y estética	2124
2.3.2.11. Personas represaliadas como consecuencia de la Guerra Civil	2130
2.3.2.12. Reconocimiento de Entidades Locales Menores	2142

COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN	2159
--	-------------

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2003	2172
Informe sobre el cumplimiento del presupuesto	2174

Liquidación del presupuesto de ingresos	2186
Liquidación del presupuesto de gastos.....	2196
CONSIDERACIONES GENERALES	2212
ESTADÍSTICAS	2335

INTRODUCCIÓN

Al igual que en años anteriores, y para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley reguladora de esta Institución, el Procurador del Común presenta a las Cortes Regionales el informe anual sobre sus actuaciones, informe correspondiente al año 2003.

En dicho informe se expone, en síntesis, el trabajo desarrollado por la Institución durante dicho año y de su lectura se desprende, sin duda, la circunstancia de que los ciudadanos en Castilla y León depositan su confianza en esta Institución a la hora de encontrar una solución a los problemas que les afectan.

Así parece reflejarlo el incremento del número de quejas recibidas con relación a las registradas durante el año 2002. En efecto, durante el año 2003 se han registrado 2358 reclamaciones y ello, a su vez, permite hacerse una idea del trabajo que para el personal de esta Institución representa su tramitación y resolución, sobre todo si añadimos las 144 actuaciones de oficio realizadas.

Como en años anteriores, el número de quejas que se han presentado es inferior al número de ciudadanos que han acudido a esta Procuraduría a presentar sus problemas. En efecto, no se puede olvidar que, en ocasiones, son colectivos de ciudadanos, más o menos numerosos, los

que se agrupan para solicitar mi intervención en relación con una única cuestión que les afecta a todos.

Durante este año se han mantenido las actuaciones de esta Procuraduría dirigidas a incrementar su presencia en cada punto de la Comunidad Autónoma. De esta forma, se acerca la Institución al ciudadano y se favorece unas relaciones más directas.

Para ello, se han seguido realizando visitas a distintas localidades de la Comunidad, e incluso se ha aumentado el número de localidades que fueron objeto de dichas visitas.

Así, o el titular de la Institución o su Adjunta se han desplazado a lo largo de dicho año 2003 a las localidades de Arévalo (Ávila), Villablino (León), Aguilar de Campoo y Guardo (Palencia), Ciudad Rodrigo, Peñaranda de Bracamonte y Béjar (Salamanca), Cuéllar (Segovia), Burgo de Osma (Soria), Íscar, Medina del Campo, Laguna de Duero y Tudela de Duero (Valladolid) y Toro y Puebla de Sanabria (Zamora).

En dichos desplazamientos, no sólo se atiende a los ciudadanos y se recogen las reclamaciones que quieran presentar, sino que además se obtiene un conocimiento más cercano de los problemas y necesidades de los núcleos semi urbanos y rurales de Castilla y León.

En otro orden de cosas, esta Institución a lo largo del año 2003 ha mantenido distintos encuentros institucionales y ha intervenido en distintas actividades relacionadas con las materias objeto de su competencia.

Así, las ciudades de Toledo y Albacete acogieron en el mes de octubre las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, organizadas este año por la Defensora del Pueblo de Castilla- La Mancha.

En dichas Jornadas, cuyo tema central fue la asistencia a la salud mental, esta Procuraduría participó de forma activa presentando una ponencia sobre "El modelo de asistencia psiquiátrica en Castilla y León. El problema de la carga desplazada al entorno familiar y la importancia del soporte asociacionista".

Asimismo, con ocasión de la celebración de las citadas Jornadas, se desarrolló un taller sobre el acceso a la vivienda, taller que se desarrolló en León y que esta Institución tuvo el honor de dirigir. Las conclusiones del mismo fueron el resultado del consenso de todos los Defensores del Pueblo acerca de las actuaciones administrativas que deben ser adoptadas con la finalidad de mejorar el acceso de todos a una vivienda digna y adecuada. Dichas conclusiones fueron puestas de manifiesto por esta Procuraduría a la Consejería de Fomento.

La Procuraduría del Común participó en el V Encuentro estatal de Defensores universitarios. Debe hacerse referencia al interés que, por parte de los Defensores de las Comunidades Universitarias de Valladolid, Salamanca y León fue transmitido a esta Procuraduría para proceder a la firma de los correspondientes convenios de colaboración.

El Procurador del Común participó en el IV Encuentro de Ombudsmen Regionales de la Unión Europea celebrado en Valencia los

días 9, 10 y 11 de abril de 2003. El mismo constituyó una oportunidad para estrechar los lazos de colaboración, intercambiar experiencias y favorecer el desarrollo de políticas comunitarias.

El Procurador del Común juntamente con el resto de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos fue recibido por S. M. El Rey, al finalizar las Jornadas de Defensores del Pueblo y Derechos constitucionales, celebradas en Madrid en octubre y que en esta ocasión conmemoraron el XXV aniversario de la Constitución Española.

Por lo demás, durante el año 2003 se han continuado los trabajos del informe especial que sobre la Situación de los Menores Desprotegidos e Infractores en Castilla y León, venía elaborándose y que ha sido presentado a las Cortes con posterioridad a la fecha de cierre del presente informe anual.

Como es sabido, de conformidad con el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Procurador del Común, la Asesoría Jurídica se estructura en dos departamentos. El departamento para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos se divide, a su vez, en áreas (y subáreas) especializadas según la materia y asignadas a los diferentes asesores. Por su parte, al frente del departamento para la tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León existe un asesor responsable.

Pues bien, la distribución de los expedientes de queja, así como de los iniciados de oficio, se lleva a cabo 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, conlleva que determinadas actuaciones figuren en este informe, por razones sistemáticas, en áreas distintas, o incluso en departamentos diferentes, de los inicialmente asignados.

Por último, añadiremos que, como novedad, en el informe de este año se incluye un apartado específico sobre el grado de colaboración de la administración con esta Institución. En el apartado correspondiente al área de justicia se hace referencia a la obligación de la administración de responder oportunamente a las peticiones de información que se le formulen, auxiliando a esta Procuraduría en el desarrollo de sus investigaciones, aclarando además las consecuencias que de esa falta de colaboración pueden derivar.

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: Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda
- Área C: Actividades Clasificadas y Medio Ambiente
- Área D: Educación, Cultura y Deportes
- Área E: Industria, Comercio, Turismo y Consumo
- Área F: Agricultura y Ganadería
- Área G: Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales

- Área H: Sanidad
- Área I: Justicia
- Área J: Economía y Hacienda
- Área K: Régimen jurídico de las corporaciones locales, Bienes y Servicios municipales, Tráfico
- Área L: Actuaciones diversas

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 144 expedientes durante el año 2003.

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 en su discurso de toma de posesión y que han venido siendo objeto de preocupación y estudio a lo largo de estos años:

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

SALUD MENTAL

La carencia de los suficientes recursos especializados para la asistencia del enfermo mental, determina, necesariamente, el resultado de la evolución de su cronicidad y, sin duda, su calidad de vida y la de su familia; imponiendo tal circunstancia la necesidad de abordar la constitución de un completo sistema de asistencia integral dirigido a este sector de la población.

Para el logro de tal finalidad, se ha mantenido por el Procurador del Común que la creación y organización de toda una red de atención que permita dar una respuesta efectiva e individualizada, tanto desde el ámbito hospitalario como extrahospitalario, a la situación actual de los pacientes psiquiátricos y a la continuidad de sus cuidados, hace imprescindible la coordinación entre los servicios sanitarios y sociales para alcanzar mayores y mejores resultados en la cobertura de las múltiples necesidades existentes.

La consecución de este completo modelo de atención sociosanitaria, constituye todavía un objetivo a conseguir en esta Comunidad Autónoma. Objetivo que, no obstante, ha venido reflejándose en cierta medida en la planificación de la Junta de Castilla y León.

Demostrado, así, que el colectivo de personas con enfermedad mental constituye uno de las que más intensamente requiere medidas de coordinación, tanto el Plan de Atención Sociosanitaria, aprobado por Decreto 16/1998, de 29 de enero, como el II Plan Sociosanitario de Castilla

y León, aprobado por Decreto 59/2003, de 15 de mayo, dedican al mismo una mención especial.

Así, toda esta creciente relevancia que vienen adquiriendo los problemas relacionados con la salud mental y la necesidad de establecer prestaciones y servicios adecuados, ha derivado, finalmente, en la elaboración durante el año 2003 de la Estrategia Regional de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de Castilla y León, que asume el objetivo general relativo a garantizar la continuidad de cuidados de los enfermos mentales, estableciendo, asimismo, líneas prioritarias de actuación a través de la coordinación de programas ya existentes y del impulso de nuevas actuaciones.

Sin embargo, el retraso en la consecución de algunos objetivos establecidos con anterioridad, hace observar, en principio, con cierto escepticismo los nuevos proyectos administrativos previstos en dicha estrategia; cuyo cumplimiento, en caso preciso, será objeto del oportuno seguimiento por parte de esta Procuraduría.

Se han constatado, no obstante, ciertos avances en esta materia (de acuerdo con la información facilitada por la Consejería de Sanidad), que permitirán alcanzar nuevos resultados en la cobertura de las necesidades existentes:

Destacan, entre ellos, la puesta en marcha de Equipos de Psiquiatría Infanto-Juvenil en Ávila y Zamora, la puesta en marcha de las Unidades de Convalecencia Psiquiátrica en las áreas de León y Soria o la asignación de

recursos humanos en algunos Equipos de Salud Mental (dotación de profesionales de psiquiatría en los de Miranda de Ebro, Aranda de Duero, León y Benavente, de psicólogo en Medina del Campo y enfermería en León, completando, por otra parte, las plantillas de los profesionales del área de Zamora).

Estando previstas, asimismo, para el año 2004 -entre otras actuaciones- la puesta en marcha de un hospital de día en León, completar la red de centros de rehabilitación psicosocial, el estudio de los requisitos estructurales de recursos humanos y funcionamiento de la hospitalización psiquiátrica infanto-juvenil de referencia regional y el diseño de los requisitos estructurales de la unidad de trastornos duales de carácter regional. Su cumplimiento será, pues, objeto de supervisión por parte del Procurador del Común.

Pero pese a las actuaciones administrativas desarrolladas en este ámbito, seguimos escuchando día a día las sobrecogedoras circunstancias que rodean a la mayoría de los familiares de este tipo de enfermos, obligados a asumir las enormes responsabilidades y sacrificios derivados de la falta de una completa respuesta por parte del aparato administrativo.

Así ocurre en determinadas situaciones contradictorias que, con frecuencia, son puestas de manifiesto al Procurador del Común. Como aquéllas en las que siendo los padres tutores del enfermo mental incapacitado judicialmente, la situación de éste hace prácticamente imposible poder hacerse cargo del mismo y ejercer con normalidad la

tutela, al presentar graves comportamientos agresivos y amenazantes, existiendo, incluso, en algunos casos órdenes judiciales de alejamiento del enfermo respecto de sus padres (también tutores).

Estas situaciones no dejan de resultar sorprendentes, pues conviene insistir que se trata de personas judicialmente incapacitadas para regir su persona y bienes, respecto de las que se ordena por el órgano judicial competente el alejamiento de sus padres y tutores. Es evidente que en estas circunstancias los tutores designados no pueden ejercer normalmente el cargo para el que han sido nombrados.

Ello ha hecho, incluso, que las propias familias manifiesten su disconformidad con la regulación que se contiene en el art. 171 del Código Civil a propósito de la rehabilitación o prórroga de la patria potestad: Aunque en el procedimiento judicial de incapacitación no se haya solicitado, la patria potestad se rehabilita o prorroga *ope legis* o por ministerio de la ley, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo.

En muchos casos, sin embargo, tanto las características del enfermo (su frecuente agresividad) como la propia situación de sus padres hacen aconsejable la constitución de una forma de representación legal del enfermo incapaz distinta de la prórroga o rehabilitación de la patria potestad. De hecho, hay pronunciamientos judiciales que apuntan en esa dirección. Para ello se toma en cuenta la propia situación de los padres, los que, entre otras razones, por su avanzada edad, su propio estado de salud e

incluso por el carácter agresivo del incapaz no tienen aptitud o capacidad para seguir asumiendo los deberes inherentes a la patria potestad.

Así, por ejemplo en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 3 de noviembre de 1998, se tomó en consideración, no sólo la enfermedad del incapaz (de 55 años de edad y diagnosticado de esquizofrenia, con síntomas activos crónicos delirantes-alucinativos que no respondía al tratamiento), sino la edad de su madre (83 años) y la circunstancia de que la misma no estaba dispuesta a asumir las responsabilidades que la rehabilitación de la patria potestad ineludiblemente conlleva (en el caso contemplado en dicha sentencia, no se había oído a la madre en el procedimiento judicial tramitado, y ésta había recurrido la sentencia dictada en primera instancia a fin de que se dejase sin efecto la rehabilitación de la patria potestad acordada en la misma), lo que determinó que dicho órgano judicial constituyera la tutela.

De igual forma, en una sentencia de la Audiencia Provincial de Gerona de 14 de julio de 1999, se consideró improcedente rehabilitar la patria potestad a favor de una madre de 74 años, edad “que si bien no es muy avanzada, podría tal vez ser un impedimento para el ejercicio de la patria potestad de un hijo que ya tiene cincuenta años, con una enfermedad muy grave, como es la esquizofrenia paranoide que precisa de controles y de internamientos en hospitales psiquiátricos”.

En dicha sentencia, la Audiencia de Gerona al no contar con elementos probatorios claros, de los cuales se desprendiese que la madre

estaba en condiciones de ejercer plenamente la patria potestad, relegó al trámite de ejecución de sentencia la comprobación de su aptitud para el ejercicio de la patria potestad de su hijo, permitiendo, en otro caso, la constitución de la tutela, tras la tramitación del correspondiente expediente de jurisdicción voluntaria.

Y es que en la Comunidad Autónoma Catalana la Ley 39/91, de 30 de diciembre, sobre regulación de la tutela e instituciones tutelares, hoy ya derogada, establecía, en su art. 84.1, que si la declaración de incapacidad, total o parcial, recae en una persona menor de edad bajo patria potestad o bien en un mayor de edad del cual viven los padres que hayan ejercido la patria potestad del mismo o cualquiera de ellos, el juez, en la misma sentencia, prorrogará la patria potestad a favor de ambos padres o de aquél de ellos con el cual convive el incapacitado. Pero dicho precepto, en su número segundo, añadía que el juez, considerando la situación de los padres y su relación personal con el hijo incapaz, puede no acordar la prórroga o la rehabilitación de la patria potestad.

Por lo tanto, se contemplaba, de forma expresa una previsión que permitía adoptar un mecanismo de representación legal y de defensa del incapaz, distinto de la prórroga o rehabilitación de la patria potestad en beneficio del incapaz, en atención a las propias condiciones de los padres y la relación con su hijo.

Cabe citar, también, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Vizcaya de 29 de enero de 2001, en la que se desestima un recurso de

apelación y se admite la aplicación analógica del art. 172.2 del Código Civil -relativo a aquellas situaciones en las que los padres o tutores, por circunstancias graves, no pueden cuidar al menor, en las que pueden solicitar a la entidad pública competente la asunción de su guarda durante el tiempo necesario-, para solucionar el problema planteado en un caso en el que la madre del incapaz, dada su avanzada edad, su estado de salud y la problemática que rodea a su hijo, no podía hacer frente a los deberes que supone la prórroga de la patria potestad a su favor. Por ello, dicha Audiencia, confirmando la sentencia de primera instancia, admitió, en el caso contemplado, la prórroga de la patria potestad de la madre respecto de su hijo incapaz, con relación a las cuestiones relativas a la administración de su patrimonio que precisaran autorización judicial, y ordenó a los Servicios Sociales de la Diputación Foral de Vizcaya hacerse cargo de la persona del incapaz, la decisión sobre aspectos del gobierno de su persona, y especialmente los cuidados terapéuticos, y la administración ordinaria de su patrimonio.

El Procurador del Común, por todo ello, estimó oportuno dar traslado de esta cuestión al Defensor del Pueblo estatal, por si resultaba procedente iniciar por parte de esa institución algún tipo de actuación tendente a la modificación del art. 171 del Código Civil, en lo relativo a la rehabilitación o prórroga de la patria potestad.

Dicha institución, según comunicó posteriormente, coincidió con este criterio, en el sentido de considerar de especial importancia y

trascendencia la regulación contenida en el mencionado precepto, que en ocasiones sitúa a los incapaces en una situación de verdadera indefensión dadas las circunstancias personales de los padres que por imperativo legal deben asumir esa obligación.

Por ese motivo desde la Defensoría del Pueblo se va a proceder a un estudio del marco jurídico del incapaz en relación con cuál es y cuál debería ser su estatuto jurídico dentro de lo dispuesto en la legislación española, efectuando las oportunas resoluciones a los órganos implicados.

MENORES

El Procurador del Común, en su condición de defensor de los derechos de los ciudadanos en Castilla y León y por lo tanto, también de defensor de los derechos de los menores, ha venido manteniendo una constante preocupación por la situación de un menor, declarado en su día en desamparo por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, asumiendo ésta su tutela legal, y acordándose, en un primer momento, la medida de acogimiento residencial. Tal preocupación no pudo sino aumentar a la vista de la utilización que del caso hicieron algunos medios de comunicación y personas ajenas a esta Comunidad Autónoma.

Tras la valoración de la situación familiar, se formalizó el acogimiento familiar provisional del menor, presentándose posteriormente una propuesta de acogimiento familiar preadoptivo ante el órgano judicial

competente, que fue, sin embargo, denegada para producirse, finalmente, su integración en la familia biológica. Las resoluciones judiciales dictadas al respecto provocaron una gran preocupación en esta Institución y una gran alarma familiar y social.

Ya en el año 1999 se tramitó, a instancia de parte, un expediente en el que la intervención de esta Procuraduría se dirigió en todo momento a intentar salvaguardar los derechos del niño, cuyo interés debe primar sobre cualquier otro, como principio rector de la actuación de todos los poderes públicos.

También en el año 2000, y de nuevo a instancia de parte, se continuó con la investigación. No obstante, la circunstancia de que los problemas relativos a la situación del menor fueran objeto de un procedimiento judicial, condicionaba las posibilidades de intervención de esta Institución.

Resuelto, en principio, tras diversos trámites y recursos judiciales el procedimiento judicial entablado, esta Procuraduría inició y continúa desarrollando una actuación de oficio en cuya tramitación se han solicitado informes a la administración autonómica sobre la situación del niño, personas con las que convive (cuestión que inquietaba particularmente al Procurador), y seguimiento que desde los servicios de protección a la infancia se venía realizando.

En el curso de dicha actuación, en su momento se dio traslado a la Fiscalía correspondiente de hechos relativos a la situación del menor conocidos por esta Institución.

Se solicitó, además, información en relación con circunstancias acaecidas y publicadas en los medios de comunicación, tales como el incendio de la vivienda propiedad de la familia del padre biológico del menor (vivienda que, al parecer, en el momento del incendio no era habitada por el niño), o su ingreso en un centro de acogida.

Debe tenerse en cuenta que las decisiones que puedan adoptarse sobre el futuro del menor, siempre estarán guiadas por la tutela del interés de este último (tal y como determina la legislación vigente) y en los trámites judiciales que, en su caso, se desarrollen será parte el Ministerio Fiscal, órgano que debe intervenir en todos los procesos civiles que determine la ley, cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provee de los mecanismos ordinarios de representación.

En cualquier caso, esta Institución sigue y seguirá en constante contacto con la administración autonómica para interesarse por la situación del niño hasta que se haya adoptado una decisión definitiva sobre el mismo que garantice sus derechos y asegure una situación personal y familiar estable para el mismo; y para ello continuará solicitando información sobre la situación del menor y las distintas medidas que respecto de su situación se adopten.

En todo caso, conviene precisar que, en el ejercicio de sus funciones, el Procurador del Común no sustituye a la administración pública o los Tribunales de Justicia en el ejercicio de sus competencias, concretándose sus funciones en la supervisión de lo actuado por la administración, (no por los Tribunales), para, en su caso y de detectarse la existencia de irregularidades en el funcionamiento de la administración que afectan a alguno de los derechos individuales o colectivos reconocidos en la Constitución y el Estatuto de Autonomía, formularle la correspondiente resolución dirigida a corregir las deficiencias observadas.

Por lo demás, como se ya se ha dicho, la intervención de los Tribunales de Justicia con relación a un asunto objeto de un expediente tramitado en esta Institución, limita sus posibilidades de intervención, pues no puede olvidarse que la pendencia de sentencia o resolución judicial impide el inicio de la correspondiente investigación, sin perjuicio de la posibilidad de iniciar investigaciones sobre la problemática general derivada del asunto de que se trate.

En otro orden de cosas, esta Procuraduría, ya desde el inicio de su singladura, se encuentra especialmente sensibilizada con la protección y el respeto de los derechos de los menores en todos los ámbitos. Es esta especial preocupación la que me llevó a acordar el inicio de una nueva actuación de oficio (**OF/71/03**), cuya finalidad no era otra que contribuir a garantizar la observancia de las condiciones de seguridad en las cuales debían llevarse a cabo los traslados de menores con ocasión de las

numerosas excursiones organizadas, en el ámbito escolar o en cualesquiera otros, con ocasión de la época estival.

En efecto, el transporte de menores desarrollado con la finalidad de trasladar a aquéllos a los lugares de destino de excursiones, más o menos prolongadas en el tiempo, o a campamentos de verano, constituye un elemento de riesgo que debe ser minimizado mediante la actuación diligente de las administraciones públicas competentes en orden a lograr un escrupuloso respeto de la normativa aplicable.

Ésta se encuentra fundamentalmente integrada por el RD 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, norma que declara expresamente, en su art. 1 c), dentro de su ámbito de aplicación “los transportes públicos discrecionales de viajeros en autobús, cuando tres cuartas partes, o más, de los viajeros sean menores de dieciséis años”.

Pues bien, la norma precitada, atendiendo a la necesidad de dotar de elementos de seguridad adicionales a los vehículos autobuses en los que se lleva a cabo este tipo de transporte, dispone una serie de previsiones específicas sobre las condiciones de seguridad que deben ser observadas.

Así, se establecen requisitos específicos de antigüedad de los vehículos (art. 3), características técnicas propias que deben ser cumplidas por aquéllos (art. 4), la necesidad de anunciar suficientemente el tipo de transporte que se viene desarrollando (art. 5), y, en fin, previsiones singulares acerca de la presencia obligatoria a bordo del vehículo de un

acompañante adecuado. En concreto, las características técnicas previstas en el art. 4 antes citado persiguen, entre otros, dos objetivos de especial relevancia. Tales objetivos son, de un lado, extremar al máximo las medidas de prevención de accidentes que puedan tener lugar en este tipo de transporte, y, de otro, garantizar, en la medida de lo posible, que en el supuesto de accidente los menores tengan las mayores facilidades posibles para abandonar el vehículo.

La norma citada debe ser complementada necesariamente con lo dispuesto en el Reglamento General de Circulación, vigente en la fecha en la que se llevó a cabo la presente actuación de oficio (aprobado por RD 13/1992, de 17 de enero), en especial, en cuanto a lo previsto para la limitación de velocidad en el art. 48.1.2, y en el RD 2242/1996, de 18 de octubre, sobre tiempos de conducción y descanso y uso del tacógrafo, aprobado en aplicación de los Reglamentos (CEE) 3820/85 y 3821/85, relativos a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera.

Asimismo, en aquellos casos en los que los viajeros sean mayores de dieciséis años, el transporte público discrecional de éstos debe sujetarse, en cualquier caso, a las prescripciones de seguridad generales establecidas para todos los transportes públicos por carretera realizados en autobús.

El conjunto de normas descrito configura un régimen de seguridad, en gran parte especial, que debe ser observado por los vehículos empleados en el transporte escolar y de menores. Justo es que si el legislador ha

considerado oportuno poner especial énfasis en la protección de los menores cuando utilizan este tipo de transporte, las administraciones públicas competentes muestren especial interés en garantizar el cumplimiento de las condiciones de seguridad normativamente previstas.

La época estival es una época del año donde se produce una especial proliferación del transporte discrecional de menores, como consecuencia de las numerosas excursiones y campamentos organizados para éstos. En consecuencia, es lógico que desde los poderes públicos se extremen las precauciones para prevenir la producción de accidentes y para reducir al máximo las consecuencias de los mismos en el caso de que, desgraciadamente, tengan lugar.

Considerando lo anterior, ante el inicio de la estación estival del año 2003, esta Procuraduría estimó oportuno formular una resolución a las consejerías de la Junta de Castilla y León competentes en la materia, a la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León y, en fin, a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma que cuenten con una población superior a 5.000 habitantes, en la cual se procedió a instar a los organismos citados a que adoptaran, dentro de su respectivo ámbito competencial, las medidas oportunas para garantizar la observancia en el desarrollo del transporte discrecional de menores de las condiciones de seguridad previstas en la normativa aplicable antes expresada, en su condición de organizadores de esos transportes o, en su caso, de inspectores del adecuado desarrollo de los mismos.

Como contestación a la resolución de esta Procuraduría del Común, los organismos destinatarios de la misma pusieron de manifiesto, con carácter general, su aceptación y la consecuente adopción de las medidas dirigidas a garantizar que el transporte discrecional de menores se llevara a cabo respetando las medidas de seguridad establecidas en el ordenamiento jurídico.

PERSONAS CON DISCAPACIDADES

1. Barreras arquitectónicas

1.1. Colegios electorales

El expediente **OF/12/03** se inició ante la proximidad de las elecciones municipales y autonómicas de mayo del 2003, al igual que se había hecho en anteriores ocasiones. Pues no deja de llamar la atención el hecho de que, mostrando los partidos políticos el máximo de interés en solicitar el voto a los ciudadanos, no tienen en cuenta cuando llegan al poder de las instituciones el esfuerzo que para algunos de ellos supone ejercitar este derecho.

En este sentido la Procuraduría del Común viene detectando numerosos casos en los que aquellas personas que sufren merma de sus facultades físicas o sensoriales han de realizar un sacrificio para ejercitar su derecho de sufragio, debido a la existencia de barreras arquitectónicas y de comunicación en muchos de los colegios electorales. Viéndose en la

imposibilidad de acudir por si mismos a depositar su voto, lo que hace que para ello hayan de depender de la ayuda de otras personas, incluso comprometiendo el derecho a la libertad y el secreto del voto.

Ante la proximidad de las elecciones municipales y autonómicas previstas para el 25 de mayo de 2003, se acordó actuar de oficio, con el objeto de advertir a las administraciones competentes sobre la necesidad de prever lo necesario para evitar el problema a que nos referimos, con ocasión del cumplimiento del art. 24.5 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General.

Nos dirigimos a los ayuntamiento con población superior a 20.000 habitantes. Teniendo en cuenta que una de las condiciones exigidas en el RD 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, en relación con los locales en que se verifique la votación, es que estos sean accesibles a las personas con limitaciones de movilidad. Por lo que se pidió una relación de los locales que cada ayuntamiento señalara para albergar cada sección y mesa electoral:

Carácter público o privado de los edificios.

Descripción de las condiciones de accesibilidad en cada caso.

Medidas que en anteriores jornadas electorales se hubieran aplicado coyunturalmente para subsanar la existencia de barreras, especialmente para los votantes que acuden en silla de ruedas.

El resultado del análisis dio lugar a que distinguiéramos tres grupos de ayuntamientos:

1.- Un grupo de 40 ayuntamientos, entre los que se contaron solamente dos de capitales de provincia (Palencia y Valladolid) aseguraron contar en todas las sedes electorales con las condiciones adecuadas para que todos los votantes tuvieran la oportunidad de elegir a sus representantes emitiendo su voto en igualdad de condiciones y por cualquiera de los medios previstos en la legislación electoral, sin verse dificultados o impedidos por circunstancias físicas del entorno.

2.- Un segundo grupo formado por cinco ayuntamientos, entre los que se encontraba el de Segovia, como única capital de provincia, no han aportado información expresa sobre todos los colegios.

No hemos tenido conocimiento de si estos ayuntamientos ha hecho valer su derecho a ser oídos, según les es reconocido por 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. Ni si, en su caso, en su intervención se tuvo en cuenta el aspecto a que nos referimos, con voluntad de que fueran asignados como colegios electorales aquellos locales o edificios más adecuados para el común de los vecinos. No obstante, en este sentido cabía interpretar nuestra comunicación del pasado 21 de febrero de 2003 y

también en las pasadas elecciones fue planteado el mismo problema por parte de la institución del Procurador del Común de Castilla y León.

Una vez más, se resolvió llamar la atención sobre la necesidad de vigilar estrechamente y de emplear los medios que fueran necesarios para evitar que ningún votante se viera obligado: bien a solicitar ayuda de otras personas para ser transportado hasta su sección, 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.

3.- Por último, un grupo de 22 ayuntamientos, entre los que se encontraban las capitales de Salamanca, Zamora y León (que manifestaron que al menos la mitad de los colegios electorales eran inaccesibles) dio lugar a otra resolución.

En principio todos los ciudadanos con derecho a elegir libremente a sus representantes han de poder emitir su voto en igualdad de condiciones y por cualquiera de los medios previstos en la legislación electoral. A pesar de lo cual es inevitable que las personas que padecen algún tipo de discapacidad vean afectado por ello su ejercicio, al igual que el ejercicio de otros derechos. Lo que en ningún caso es admisible es que ello se deba a circunstancias físicas del entorno que son perfectamente modificables. Es más: cuya modificación es obligatoria.

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 necesario por otra parte tener en cuenta que la audiencia a los ayuntamientos establecida en el art. 24 de la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, implica la voluntad del legislador favorable a una mayor garantía de idoneidad de los colegios electorales, que forzosamente habrá de referirse a todos los vecinos sin distinción.

En relación con lo cual se recomendó:

«Que la colaboración de la Administración Local, aludida en el art. 24 de la LO 5/85, debe ser convenientemente valorada, así cómo hecha efectiva, en interés de la mayor libertad y bienestar de todos los vecinos y 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.

Que, ante la situación constatada, según se desprende del informe de esa alcaldía, se apliquen todos los medios necesarios materiales y humanos para que el próximo domingo 25 de mayo, todos los vecinos, sin excepción, puedan votar con el mínimo de complicaciones y el máximo de garantías de libertad y secreto del voto.»

1.2. Centros sanitarios

No es necesario justificar la necesidad de evitar aquellos obstáculos puramente materiales y que vienen a impedir el uso normal de los bienes y servicios públicos a un colectivo importante de ciudadanos. Máxime tratándose de servicios médicos y sanitarios los cuales son demandados preferentemente por personas mayores, enfermos crónicos, etc. que con frecuencia sufren trastornos de movilidad.

Esta institución observó la existencia de escalones en la entrada principal del consultorio médico de la localidad de Villalcázar de Sirga. Ante cuya circunstancia se manifestó nuestro interés al Ayuntamiento en conocer algunos datos que nos permitieran determinar nuestra actuación:

- Época en que el local en cuestión había sido construido o habilitado para el servicio que cumple en la actualidad..

- Condiciones de accesibilidad desde la vía pública, ante la posibilidad de que cuente con entradas alternativas que sean accesibles para todos los usuarios, así como accesibilidad interior del edificio a todas sus plantas, servicios y dependencias, aseos que puedan ser utilizados por personas con movilidad reducida y por usuarios de sillas de ruedas.

- En caso de no ser así, previsiones de futuro en relación con obras de reforma para su adaptación a la legislación vigente aludida.

- Si ese Ayuntamiento ha 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.

El Ayuntamiento contestó que había accedido a las ayudas convocada por:

«Orden de 14 de diciembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se convocan subvenciones a corporaciones locales para la realización de inversiones en Centros de Salud, Centros de Guardia y Consultorios Locales, durante los ejercicios 2002 y 2003.

En la actualidad, existen una serie de deficiencias a nivel constructivo y funcional, que originan un nivel de confort ambiental y privacidad impropios del uso a que se destinan estas estancias.

Deficiente acceso al consultorio desde el exterior, ejecutado mediante escalera de dos peldaños y meseta con una anchura aproximada de 50 cm, lo cual, supone una barrera arquitectónica.

Demolición de escalera existe y construcción de nuevo acceso mediante combinación de rampa y escalera, de forma que se elimine la barrera arquitectónica actual.

Instalación de puertas de acceso a las salas de espera y consultas con una anchura libre de paso de 82,5 cm para el acceso de sillas de ruedas».

A pesar del interés del Ayuntamiento por atender a nuestra petición de datos omitido uno de los puntos importantes. Es decir, el referido a la adaptación de los aseos para uso de pacientes en silla de ruedas. Así como las características de contraste y disposición de mobiliario que facilite el uso a los invidentes. Se resolvió indicar al ayuntamiento la necesidad de atender inexcusablemente a dicha circunstancia antes de la realización de las obras.

Con el mismo fin se abrió el expediente **OF/86/03** en relación con el Centro de Diálisis Ponfederal SL.

Al tratarse de una entidad privada se puso de manifiesto a la gerencia de la misma el interés de la institución por conocer las condiciones de accesibilidad integral de los locales, justificándolo en el carácter, si bien privado, de dichas dependencias, pero de notable importancia, como otras muchas, para la calidad de vida de sus usuarios.

La respuesta fue enteramente satisfactoria.

En el caso de las barreras descubiertas en la entrada principal de los ambulatorios situados en la C/ Arturo Duperier de Ávila (**OF/127/03**), la respuesta que obtuvimos de la Consejería de Sanidad fue la siguiente:

“Primero.- La propiedad del edificio del Centro de Salud ubicado en la calle Arturo Duperier de Ávila corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Segundo.- Las reformas del edificio para la ubicación en el del Centro de Salud se realizaron en el año 1985. Se trata de un edificio compartido con oficinas del INSS. Ubicado en el conjunto histórico de la ciudad.

Tercero.- Actualmente no existe el espacio necesario para la instalación de rampas de acceso en el edificio, y la colocación de montasillas es compleja por existir un muro de carga partiendo de los tramos de las escaleras.

Respecto a la accesibilidad interior del edificio, existe un ascensor, aunque sin acceso al sótano, donde hay una consulta de odontología. Esta instalación no reúne los requisitos establecidos en la Ley 3/1988, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, y no resulta posible colocar un ascensor de mayores dimensiones por tener patinillos de instalaciones en los laterales.

Respecto a los aseos para minusválidos, se adoptarán las medidas necesarias para que se destinen a su uso como servicios.

Cuarto.- Se procederá a realizar un estudio de viabilidad de adaptación en los futuros Planes de Adaptación de Edificios Públicos”.

El expediente **OF/51/02** motivado por la falta de accesibilidad en las instalaciones, INSS de León en C/ Lope de Vega, nº 1, donde dicho organismo tiene la Unidad de Valoración de Incapacidades, al cual ya

hicimos referencia en el pasado informe, continúa abierto al no haberse llegado a una solución del problema que motivó el mismo y que por la propia Dirección Provincial fue informado como grave.

Al desconocer el estado actual de la cuestión sobre las previsiones de la administración en relación con el cambio de ubicación de dicho servicio, de lo que en su día nos había informado la Delegación del Gobierno de Castilla y León. Nos dirigimos de nuevo a dicho organismo:

Tras el análisis del informe facilitado por el Director Provincial, se expuso a la Delegación del Gobierno la situación descrita, mediante escrito de fecha 12 de noviembre de 2002, ante la preocupación que nos causó conocer la escasa garantía que las precitadas instalaciones pueden prestar a determinados derechos de los ciudadanos, tan básicos como la intimidad personal, la integridad física, el derecho a un reconocimiento médico completo y adecuado como condición del derecho a la prestación económica que proceda y otros que no es necesario enumerar.

La respuesta fue la siguiente, no precisamente tranquilizadora:

«Por la Dirección del INSS se ha propuesto a la comunidad de propietarios la eliminación de las barreras arquitectónicas aludidas, no interesándoles abordar estas reformas.

En todo caso es previsible que en un plazo no superior a 18-24 meses la unidad médica se reubique en un local propio

En casos de minusvalía funcional o movilidad reducida los reconocimientos de los pacientes se efectúan en su propio domicilio desplazándose a tal efecto el médico de la unidad».

Como Procurador del Común no es posible dar por concluida esta actuación en relación con el asunto que nos ocupa, sino que por el contrario, a pesar de que no han transcurrido los meses previstos para que la Unidad de Valoración de Incapacidades se traslade a otro lugar, la intención ha sido requerir nueva información acerca de las previsiones con que en este momento podemos contar. Es decir: posibilidad de que el citado organismo disponga de una nueva sede en el plazo de los 18-24 meses.

La Delegación del Gobierno en Castilla y León informó esta vez de la solución a corto plazo:

«Esta dirección provincial ha iniciado un expediente para el alquiler, con opción de compra, de un local idóneo para la instalación de la unidad médica citada. Se trata del arrendamiento por contratación directa debidamente motivado en razones de urgencia, de un local ubicado en el nº 101-bajo de la Avda. Padre Isla, con acceso independiente y a nivel de calle con anterioridad, en este mismo local, existieron dependencias de un consultorio de Atención Primaria del Insalud y son precisas algunas obras de acondicionamiento (servicios para discapacitados, la principal).

Esta Dirección Provincial dispone, en reserva, de crédito suficiente para afrontar hasta un máximo de siete mensualidades de alquiler, del presente año 2004, del citado local.

El plazo de ejecución de las obras de acondicionamiento se ha fijado en un máximo de noventa días.

La firma con el propietario del correspondiente contrato de alquiler con opción de compra y la contratación de las obras de acondicionamiento están previstas para el presente mes de marzo.

Como quiera que la entidad responsable de gestionar todo el patrimonio de la Seguridad social es la Tesorería General de la Seguridad Social, a este servicio común hemos remitido, conformado, el pliego de condiciones para el alquiler y la justificación de la necesidad de nueva instalación de la repetida unidad médica.

En resumen, en el periodo comprendido entre el 1 de junio y el 30 de septiembre de 2004 podremos contar con un nuevo emplazamiento de la Unidad Médica de Valoración de Incapacidades, sin problemas de accesibilidad para discapacitados o personas con movilidad nula o reducida.

A fin de cerrar definitivamente esta información le comunicaremos la fecha que dicha Unidad Médica inicie su actividad en la nueva instalación».

1.3. Edificios públicos

Durante el año 2003 se ha seguido con la recepción de datos que en este sentido puede facilitar la observación directa de lo que puede considerarse un incumplimiento de la legislación especial o al menos una desviación de lo que se considera el espíritu y objeto de la misma, si se trata de edificios cuya accesibilidad no es exigible, por no haberse extinguido los plazos establecidos para ello o por hallarse dentro de las excepciones contempladas por la propia ley. Caso este en que los poderes públicos han de justificar dicha situación.

El expediente **OF/38/03** se inició con motivo de la existencia de escalones en la entrada principal de ciertos locales utilizados por el Ayuntamiento de Ávila como sedes de los Servicios Económicos Municipales y Contribuciones Especiales respectivamente.

La escasa información remitida por el Ayuntamiento de Ávila, que literalmente transcribimos, fue la siguiente:

«La época en que los locales fueron habilitados para la función que cumplen actualmente fue el año 1986.

Por el emplazamiento y características de los locales, las condiciones de accesibilidad son de difícil cumplimiento.

En cuanto a las previsiones de futuro, he de indicar que este Ayuntamiento ha venido adoptando medidas técnicas para permitir

la accesibilidad en los locales de su propiedad, con las limitaciones de la disponibilidad económica que en cada caso se requería».

1.4. Patrimonio Histórico-Artístico

Como en otros informes hemos hecho observar, en los últimos años algunos edificios de este tipo en nuestra comunidad autónoma, a los cuales era imposible que los ciudadanos con problemas de movilidad pudieran entrar y moverse por su interior con libertad, sin mayores dificultades ni dependencia que las que puede encontrar la generalidad de los ciudadanos, se han hecho utilizables desde el punto de vista religioso, cultural, etc. para este colectivo, por medio de la aplicación de medidas sencillas compatibles con el carácter de los edificios.

1.4.1. Catedral de Valladolid

En el expediente **OF/58/03**, nos dirigimos al obispado de Valladolid al haber observado la existencia de barreras en la Catedral, en el acceso a la misma desde la plaza de la Universidad. La respuesta fue la siguiente:

«En la sesión del Cabildo Ordinario celebrada en esta Catedral el pasado día 4 de octubre, se trató el asunto de la supresión de barreras arquitectónicas en los correspondientes accesos a nuestra Catedral.

Teniendo en cuenta que están previstas en el Plan Director de la Catedral las medidas adecuadas y la corrección de todas las barreras arquitectónicas de la fachada principal de la Catedral,

hace ocho años se realizaron unas obras, contemplando las exigencias relacionadas con los accesos a lugares públicos, en la llamada Puerta de Santa María, Plaza de la Universidad, nº 1, en el lado de la epístola de la catedral y que patrocinó Caja España. Esta puerta es la que siempre está abierta al público, tanto para entrar en la Catedral como en el Museo Diocesano y Catedralicio.

Dado que, en el invierno, cuando la puerta no se abre del todo, había un pequeño banzo de siete centímetros en la cancela, se ha previsto últimamente de una rampa de chapa metálica de aluminio in deslizable, de las medidas reglamentarias, que soluciona totalmente ese pequeño desnivel».

1.4.2. Teatro Juan Bravo

El Teatro Juan Bravo de Segovia había sido en años anteriores motivo de quejas formuladas por el colectivo de personas discapacitadas de dicha provincia.

En esta ocasión se consideró necesario tramitar una actuación de oficio, la cual fue registrada con el número de referencia **OF/59/03**

Cuestión acerca de la cual esta institución ya ha requerido formalmente a la Diputación Provincial responsable del edificio, cuyo propósito, según nos fue dado a conocer en su momento, era el de instalar un aparato elevador para evitar las aludidas barreras, al menos desde la vía pública.

Al desconocer si efectivamente se llegó de algún modo a la solución deseada, ya que no se observan en apariencia cambios notables, se pidió noticia de las actuaciones llevadas a cabo o planificadas o bien en su caso los motivos que pudieran haber impedido su realización.

La respuesta de la Diputación Provincial responsable del mismo fue satisfactoria:

«En contestación a su escrito relativo a la eliminación de barreras en la entrada principal del Teatro “Juan Bravo” de la ciudad de Segovia, mediante la dotación de un aparato elevador, y en virtud del cual solicita información sobre si ha sido instalado el mismo, me es grato comunicarle que, efectivamente, esta Diputación Provincial ha realizado las actuaciones administrativas necesarias para dotar de ascensor al teatro “Juan Bravo”, eliminándose con ello las barreras arquitectónicas que impedían el acceso de determinadas persona con minusvalía a alguno d e los pisos superiores de dicha instalación. Le adjunto sendas fotocopias de la resolución administrativa de adjudicación del expresado ascensor, así como del acta de recepción, manifestándole la plena disposición de esta institución para que, bien personalmente, o mediante las personas que designe pueda girarse una visita a la sala cultural de referencia al objeto de comprobar in situ la eliminación de las barreras arquitectónicas y la accesibilidad que a todas las

dependencias del Teatro ha posibilitado la instalación de dicho aparato elevador».

1.4.3. Ayuntamiento de Lerma

Fue solicitada información al Ayuntamiento de Lerma en relación con el expediente **OF/84/03**, sometiendo el cuestionario de costumbre sobre la entrada principal del edificio que sirve de sede al mismo. La respuesta fue la siguiente:

«Que las actuaciones a llevar a cabo para hacer accesible la entrada al interior del edificio serían la ejecución de una rampa exterior de acceso, con colocación de pasamanos en la fachada de piedra, y la sustitución de la puerta de entrada al edificio y de la puerta de comunicación del vestíbulo con el patio interior cubierto.

Que el resto de las plantas del inmueble no son en la actualidad accesibles.

Que, en virtud del art. 4.3 del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, y en una primera estimación, la convertibilidad de las citadas dependencias municipales, si bien pueden considerarse de escasa entidad, no lo serían de bajo coste, afectando, a su vez, a la configuración esencial de los establecimientos a convertir.

A la vista del mismo, se le informa que, en el momento en que puedan ser acometidas las obras necesarias para mejorar los accesos al citado inmueble, se tendrán en cuenta tanto sus indicaciones como las propuestas por el Arquitecto Asesor de esta Corporación».

1.4.4. Monasterio de Santo Tomás de Ávila

Ante la preocupación causada por el hecho de que el Monasterio de Santo Tomás de Ávila presenta difíciles condiciones de accesibilidad arquitectónica para que sus dependencias puedan ser visitadas sin dificultad se abrió el expediente **OF/39/03**.

Conocemos las dificultades, incluso imposibilidad, que existe para que en los edificios que forman parte del patrimonio histórico-artístico puedan llegar a aplicarse medidas en relación con el objeto de la Ley 3/98. No obstante, en casos puntuales en que estas dificultades se muestran como menos graves, se está consiguiendo aplicar medidas que muestran su eficacia al permitir el acceso y estancia en dichos lugares a las personas con discapacidad física, sin contravenir en absoluto la legislación protectora del patrimonio. Ello está teniendo lugar a lo largo de los últimos años en algunos edificios emblemáticos de Castilla y León.

Al apreciarse que en el Monasterio de Santo Tomás el acceso a la planta baja acaso pudiera conseguirse sin mayores problemas, es por lo que manifestamos nuestro interés por conocer dicha posibilidad. Concretamente:

- Entradas del edificio que se encuentran completamente libres de barreras.

- Competencias que cabría ejercer por parte de la Administración Autonómica en relación con futuras actuaciones sobre dicho monasterio en cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad y en consideración a la naturaleza del monumento.

- Posibilidad de incorporación de elementos provisionales y de no excesivo costo que podrían, según la estructura del edificio, modificar de modo importante la accesibilidad del mismo.

Hemos agradecido y valorado muy positivamente el informe facilitado por parte de la Junta de Castilla y León, Delegación Territorial de Ávila. Según el cual:

«Ninguno de los tres acceso está libre de barreras, todos cuentan con peldaños.

La segunda cuestión de qué competencia se podrían aplicar de parte de la administración autonómica en relación con futuras actuaciones sobre dicho monasterio en cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad y en consideración a la naturaleza del monumento, la disposición transitoria única de la Ley de Accesibilidad establece un plazo máximo de diez años para adecuarle a la misma, desde su entrada en vigor.

Por otra parte las actuaciones de adaptación al ser bien de interés cultural, con categoría de monumento, deberán ser autorizadas por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila.

La tercera cuestión sobre la posibilidad de incorporar elementos provisionales y de no excesivo costo, que resuelva la accesibilidad, debemos hacer las siguientes consideraciones:

Los accesos por la Avda. la Juventud y la calle Santa Fe se rechazan por ser más complicada su accesibilidad y también el control de los visitantes.

Por tanto se realizarían el acceso a la planta baja, solamente por la plaza de Granada.

El recorrido habitual de visitantes y las barreras arquitectónicas con que se encuentran es el siguiente.

- 1.- Atrio de entrada desde la acera de la calle (1 peldaño).*
- 2.- Del Atrio a la portería del Convento bajo un porche (2 peldaños).*
- 3.- Del porche a la portería (1 peldaño).*
- 4.- De la portería al Claustro de Noviciado (3 peldaños), recorrido por el claustro libre de peldaños.*
- 5.- Del Claustro de Noviciado al claustro de Silencio (2 peldaños). Recorrido por el claustro libre de peldaños.*

6.- Acceso al Claustro de Reyes. Recorrido por el claustro libre de peldaños.

7.- Regreso al Claustro del Silencio.

8.- Acceso a la Iglesia desde el Claustro del Silencio (2 peldaños).

9.- Recorrido por la Iglesia. Libre de Peldaños.

10.- Salida al Claustro del Silencio (2 peldaños), de la portería a la salida del porche exterior (1 peldaño), del porche exterior al atrio de entrada (2 peldaños), y finalmente acera de la calle (1 peldaño).

En el acceso directo a la Iglesia sin el itinerario de los claustros, desde el atrio de la entrada, existe 1 peldaño.

Como se observa, el máximo desnivel es de 3 peldaños que se pueden resolver con rampas provisionales de madera sin desvirtuar en exceso el carácter del edificio ni un costo elevado, incorporando la accesibilidad a la planta baja».

Sin perjuicio de que las barreas a que alude deban ser en el futuro materia de intervención por parte del Procurador del Común, nos encontramos ante una mejora de la accesibilidad que, ante dificultades importantes, los ciudadanos reclaman constantemente como mal menor y precedente necesario para futuras modificaciones.

El expediente **OF/44/03** iniciado con motivo de la existencia de barreras arquitectónicas en el inmueble ocupado por la Gerencia Territorial del Catastro en León, tanto en su entrada principal en la C/ Ramiro

Valbuena nº 2 como en la entrada con que cuenta en C/ Ramón Álvarez de la Braña en el mismo edificio.

La Gerencia Territorial envió a esta Procuraduría del Común un informe ante el que, la postura de la institución a la vista de la anterior información ha sido la de destacar lo siguiente:

La entrada a dichas oficinas por la citada calle lateral solamente puede considerarse que se encuentra a ras de calle por persona que indudablemente no sufre el más mínimo impedimento para superar el escalón, de mas de 20 cm. de alto, con que cuenta, ya que incluso hemos llegado a presenciar el caso de una persona en silla de ruedas que compareció en las citadas dependencias por dicha entrada con el fin de solicitar un certificado, no pudiendo hacerlo, ni siquiera reclamar la atención del vigilante, ya que el timbre se encuentra localizado a unos 1,20 m. de altura. El único resultado fue el compromiso del personal de vigilancia de hacer constar en la hoja de incidencias del día el hecho de que dicho ciudadano minusválido no pudo realizar la gestión.

Es habitual que esta institución en asuntos como el que nos ocupa decida invocar la legislación especial sobre barreras como decisiva en el diseño arquitectónico. Pero es preciso hacer hincapié en cuestiones como las siguientes:

A fines de 1997 se inició el Plan de Calidad del Catastro consistente en un conjunto de acciones que, utilizando esencialmente técnicas empleadas en el sector privado en el campo de la calidad, tienen al cliente

del catastro como eje esencial de atención en cuanto sujeto receptor de sus servicios.

El Plan de Calidad del Catastro ha tomado una serie de principios de actuación dirigidos a implicar a toda la organización administrativa en el nuevo modelo de gestión, mentalizar al personal de la necesidad de la implantación de la calidad total, considerar al ciudadano como el principal cliente del catastro, elegir como aseguramiento de la calidad el modelo europeo de evaluación e introducir un sistema de seguimiento permanente de cada uno de los proyectos de calidad.

El Plan de Calidad del Catastro ha tenido su culminación en la Carta de Servicios que aprobada el 22 de febrero de 2000 tiene como destinatarios a los ciudadanos. Esta carta cumple la finalidad de informar sobre los servicios del catastro, poner en conocimiento de los ciudadanos los derechos y obligaciones que les amparan en relación con el catastro y exponer los compromisos que indican el nivel de calidad que el catastro asume en la prestación de los servicios a los ciudadanos. Los compromisos se refieren a dos productos y un servicio. Los productos son las certificaciones catastrales y las declaraciones que los titulares de bienes inmuebles deben realizar ante el catastro, poniendo de manifiesto las alteraciones físicas, jurídicas y económicas que se hayan producido en los inmuebles. El servicio es la propia atención al ciudadano.

Cabe pues preguntarse en qué sentido afectan las anteriores afirmaciones al ciudadano que no tuvo ni la posibilidad de ser atendido.

Así mismo se recordaron a la Gerencia sus posibilidades como arrendatario de un piso de propiedad particular, destinado a albergar un servicio público instando al propietario que plantee a la Comunidad la exigencia establecida en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, según la cual es obligación exigible de la misma:

«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».

1.5. Locales comerciales

Sin perjuicio de la responsabilidad que cabe a la administración de vigilar que sea posible el acceso a esta clase de locales, uno de los medios con que cuenta la institución del Procurador del Común para estar presente en la realidad cotidiana de los ciudadanos discapacitados, (en medio de la cual es donde únicamente se puede constatar el grado de garantía con que cuentan sus derechos), es la intervención incluso en el ámbito de actuación de las entidades privadas, aprovechando la buena acogida que por parte de

las mismas suele tener esta mediación para resolver situaciones puntuales y sobretodo para concienciar a la población.

Como en otros informes hemos dejado constancia, en el año 2003 hay que destacar también la buena respuesta de algunas entidades bancarias.

Nos dirigimos al presidente de Caja España, como entidad que, por la envergadura de su actividad, afecta decisivamente al desenvolvimiento de la vida diaria de los ciudadanos.

En esta ocasión el expediente de oficio que ha sido registrado con el número arriba referenciado, tuvo por objeto la existencia de barreras arquitectónicas en la oficina de Caja España en la ciudad de Segovia sita en Avda. Fernández Ladreda nº 11. Motivo por el cual interesamos determinada información relacionada con la posibilidad de iniciar medidas encaminadas a facilitar la utilización de los servicios bancarios a este colectivo eliminando progresivamente las barreras arquitectónicas en las oficinas que ya existen, así como en los proyectos técnicos de los locales que hubieran de abrirse en el futuro. Concretamente, si por parte de los servicios de Caja España, competentes en esta materia, se tiene en cuenta el aspecto de la accesibilidad en los proyectos técnicos de construcciones futuras. La respuesta fue la siguiente:

«La fecha de apertura de la mencionada oficina fue el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, desconociendo la antigüedad del edificio en el que se ubica.

La entrada actual es la única zona de acceso desde la vía pública, no pudiendo ser adaptada ninguna otra entrada.

Desde el mes de junio de 1998, la entidad ha tenido presente las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras establecidas en la Ley 3/1998, de 24 de junio, recogidas en la actualidad en la normativa interna de selección de locales para la ubicación de nuevas oficinas.

En cuanto a las previsiones de esta entidad, hemos de indicarle que en las evaluaciones de prevención y riesgos laborales realizadas en toda nuestra red de oficinas se ha puesto de manifiesto las barreras arquitectónicas o malas condiciones de accesibilidad, estando corregidas un buen número de ellas y pendientes algunas otras, que serán corregidas a lo largo del año en curso, de acuerdo con el plan de reformas que se está realizando.

En lo que se refiere a si se tiene en cuenta el aspecto de accesibilidad en los proyectos técnicos, no solo esto es así, sino que si algún local seleccionado para nueva oficina, presenta dificultades de acceso y éstas no pueden ser corregidas, se invalida automáticamente.

Respecto de la oficina de referencia se realizarán todas las actuaciones necesarias para la mejora de la accesibilidad a la misma desde la vía pública».

El mismo requerimiento se hizo a la Dirección del Departamento de Responsabilidad Sociocorporativa del Banco Santander Central Hispano SA. objeto del expediente **OF/62/03** con traslado de un cuestionario similar; interesando el número de oficinas de dicha entidad en las que se hubieran incorporado, como medios atención al cliente, aquellos que vienen siendo reclamados por los colectivos de personas con discapacidad visual y auditiva.

La respuesta, formulada por el departamento de obras e inmuebles, encargado de los edificios en Castilla y León fue la siguiente:

«Como contestación a su escrito de fecha 2 de julio de 2003, en cuanto a lo referente a la política seguida por esta entidad respecto a la Ley 3/98, de 24 de julio, siempre que las características de los locales objeto de reforma lo admiten, se plantean los proyectos eliminando las posibles barreras arquitectónicas, dotando a las oficinas de rampas de acceso y aseos adaptados.

La planificación de actuaciones se realiza anualmente según las necesidades de la entidad y puntualmente por reclamaciones de los colectivos a través de las propias sucursales.

Por lo anteriormente expuesto, no suele haber proyectos rechazados, ya que si hay imposibilidad de adaptación los ayuntamientos respectivos lo admiten.

En lo relativo a personas con discapacidad visual o auditiva, nunca se nos ha planteado ninguna actuación por parte de los colectivos correspondiente».

2. Barreras urbanísticas

Como en informes anteriores hemos ya especificado, es necesario igualmente tomar medidas administrativas eficaces para que el uso de las plazas reservadas no sea usurpado por conductores no autorizados.

En este sentido permanece abierta la actuación de oficio **OF/45/02** relativa a la ocupación irregular de las plazas reservadas para vehículos conducidos por personas discapacitadas o destinados al transporte de las mismas en el aparcamiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, Avda. de Peregrinos s/n.

Hasta el momento han sido frecuentes desde esta Institución los avisos dirigidos a la Policía Local con el fin de que dichas plazas se mantengan libres de otros vehículos para que puedan ser utilizadas por aquellos que muestren la autorización correspondiente para ocuparlas. Ya que, por razones de proximidad geográfica, observamos a diario cómo personas con dificultades para aparcar a causa del uso de muletas, transporte de sillas de ruedas, personas ancianas, etc. se ven obligadas a buscar aparcamiento en puntos alejados por encontrarse las citadas plazas ocupadas por vehículos no autorizados para ello.

A mayor abundamiento, desde hace algún tiempo observamos que dos de ellas permanecen ocupadas por los contenedores, los cuales, ya en alguna ocasión, fueron retirados hacia otros puntos. No obstante, en este momento vuelven a estar permanentemente y perfectamente alineados en dicho aparcamiento ocupando dos de las plazas reservadas.

Se recomendó, pues, la aplicación urgente de medidas de vigilancia en relación con el estacionamiento de vehículos no autorizados así como con la colocación de cualquier otro objeto susceptible de impedir el uso normalizado de los aparcamientos reservados a las personas minusválidas en la sede de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.

El Ayuntamiento de León informó:

«Todas las denuncias sobre ocupación indebida de las plazas de estacionamiento han sido trasladadas a la Unidad de Tráfico del Cuerpo que se ha ocupado de la vigilancia, habiéndose instruido numerosos procedimientos sancionadores y retiradas de grúa.

La ocupación de plazas por contenedores de basura se trasladó a la empresa concesionaria del servicio de limpieza ONIX, quien en reiteradas ocasiones ha manifestado a este Cuerpo que el traslado de dichos contenedores se realizaba por vecinos de la zona no obstante su interés en colocar los contenedores en los lugares señalados.

En todo caso, el gerente de la empresa ONIX ha manifestado al Intendente que informa que procederá a pintar en el suelo el lugar exacto de emplazamiento de los contenedores, con una silueta de los mismos, para evitar que se produzcan invasiones de la reserva de minusválidos».

Al cierre de este informe la medida no se había llevado a efecto.

También debe tenerse en cuenta el expediente **OF/56/03** relativo a las plazas de aparcamiento reservadas a los conductores en quienes concurre esta condición en Calle Maestro Nicolás, próximas a la Avda. de José Aguado, en la que se encuentra el Centro Base de Atención a Minusválidos. Dichas plazas también se encuentran ocupadas por otros vehículos que no exhiben la autorización necesaria para ello.

Esto ocurre con mayor frecuencia en las horas finales de la mañana coincidiendo aún con parte de lo que constituye horario de atención al público y actividad en general del centro base (sesiones de rehabilitación, reconocimientos, etc.). Tanto los automovilistas discapacitados como los vehículos especiales destinados al transporte de miembros de este colectivo, así como de personas mayores, se ven obligados a aparcar en puntos demasiado alejados, muchas veces sin medios para conseguir trasladar a pie a los ocupantes hasta el lugar de destino.

En la fecha de cierre de este informe el ayuntamiento de León no ha remitido la información solicitada por esta institución en relación con la problemática aludida.

3. Transportes

3.1. Transporte urbano

Se ha seguido actuando de oficio en relación con el incremento de este tipo de transporte, que es constantemente demandado por parte de los discapacitados, cuyos medios resultan insuficientes en muchas localidades por el uso que del mismo se hace desde los centros de personas discapacitadas y residencias de tercera edad.

En anteriores informes hemos recogido datos en relación con el número de vehículos eurotaxi en las provincias de Castilla y León, así como de las incidencias en su funcionamiento (**OF/61/01**).

En estos momentos no contamos con datos actualizados. Simplemente podemos constatar que durante el año 2003 se ha incrementado el número de vehículos en ciudades como Salamanca, Palencia y Valladolid. Habiéndose implantado el primero de ellos en otros municipios, como Miranda de Ebro. En cambio en algunas ciudades, como León, se han reducido a uno solo; por lo que se decidió no dar por concluida la actuación **OF/52/02** iniciada con este objeto.

El Ayuntamiento de León nos puso al corriente en su día, de que el mencionado servicio seguía realizándose por los dos vehículos que se implantaron a los que les correspondían determinadas licencias. Y que por otra parte no se habían detectado hasta la fecha irregularidades de ningún tipo ni se había producido ninguna reclamación de parte de los usuarios. No

obstante, por parte de la Concejalía de Transportes se estaban elaborando nuevas ordenanzas para la mejor prestación del servicio del taxi en general.

Con lo cual no obstante, ante los contactos mantenidos por el Procurador del Común con el colectivo afectado, se sometió a consideración del ayuntamiento la conveniencia de que se valorara la posibilidad de aumentar el número de auto taxis con estas características a fin de proveer a las contingencias derivadas de ausencias, descansos, bajas por enfermedad, etc. de los titulares de las licencias.

Esta Procuraduría, aún reconociendo que en los últimos años se han creado nuevos medios de transporte público que, efectivamente, facilitan el desplazamiento de las personas discapacitadas, a través de los autobuses adaptados, ante la circunstancia de que en este momento es un único vehículo eurotaxi el que funciona, ha constatado una insuficiencia de medios de transporte para el fin a que nos referimos, sobre todo en horarios nocturnos, fines de semana y festivos. No olvidemos que se trata de un vehículo que se utiliza con frecuencia para viajes fuera de la provincia ante la clara insuficiencia de otros medios: ferrocarril, transporte de líneas regulares por carretera, etc. Por lo que durante dichas ausencias no existen otros medios para atender el servicio en la ciudad, así como en los casos de descansos, enfermedad u otras contingencias del taxista.

La Concejalía de Transporte hizo constar que estaba prevista la incorporación de cuatro nuevos autobuses, dotados de rampa de acceso para minusválidos.

A pesar de ello, ante lo que juzgamos como falta de impulso en relación con el incremento de taxis adaptados, decidimos insistir en este sentido:

«Que se retome con la máxima celeridad la tramitación de las solicitudes de los profesionales interesados, así como el otorgamiento de las licencias en número que se estime suficiente para cubrir la necesidad a que nos referimos.

Que, sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento de León contacte lo antes posible al fin que nos ocupa con los titulares de las licencias, cuyo interés es posible que decaiga debido al tiempo transcurrido desde la presentación de su solicitud hasta el momento presente, inevitable por otra parte ante el cambio de la Corporación.»

El Ayuntamiento de León finalmente, nos hizo saber:

«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 Insero-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».

3.2. Transporte interurbano

En este apartado es preciso hacer hincapié en la contundencia con que se producen las reclamaciones de las personas con discapacidad. Pocos aspectos han merecido hasta ahora menos atención por parte de los poderes públicos que la usabilidad de este medio de transporte.

Lo restringido de las competencias autonómicas en este sentido, viene a disminuir también las posibilidades de intervención del Procurador

del Común, limitándose la mayoría de las veces a plantear al Defensor del Pueblo la posibilidad de someter a estudio la cuestión.

Únicamente en relación con el transporte ferroviario hemos recopilado previamente algunos datos, que en general nos permiten apreciar la situación que a continuación se describe y que se puso en conocimiento de la Delegación del Gobierno en Castilla y León con motivo del expediente **OF/93/03**.

En este sentido, observamos que las barreras en los transportes públicos constituyen uno de los problemas a los que con más frecuencia se refieren los afectados, concretamente en el transporte ferroviario.

Recientemente hemos tenido conocimiento de la ampliación del convenio de colaboración suscrito entre Renfe y el Gobierno Central a través del Imsero, referido al programa de accesibilidad en vehículos y estaciones significativas de la red para el periodo 2003 a 2005.

Como quiera que en ocasiones anteriores en las que hemos recabado información en este aspecto, hemos comprobado las escasas inversiones que se realizan en Castilla y León, es de gran interés conocer el contenido de dicho convenio en cuanto se refiere a vehículos y estaciones con ubicación en esta Comunidad Autónoma. Y así se lo hicimos saber a la Delegación del Gobierno, al tratarse de Renfe. Una empresa de servicios de transporte ferroviario de viajeros y mercancías dependiente del Ministerio de Fomento y que como tal gestiona y explota una red que en cualquier caso es una red pública del Estado.

Inversiones previstas a la accesibilidad de los elementos necesarios, móviles y no móviles, para el transporte público de viajeros que están contempladas en el Convenio de colaboración entre Renfe e Imsero para Castilla y León y a realizar en el periodo 2003-2005.

La Administración contestó:

«En contestación al escrito remitido desde esa institución a la Subdelegación del Gobierno en León, relativo al convenio entre Renfe y el Imsero le comunico que solicitada información a Renfe nos informa que el presupuesto total de actuación conjunta asciende a 6.010.121,04 euros, de los cuales Renfe aportará 2.704.554,47 euros y el Imsero 3.305.566,57 euros y este último la hará efectiva de la siguiente forma: 1.090.836,96 € en el año 2003, 1.090.836,96 € en el año 2004, 1.123.892,65 € en el año 2005».

Estas plataformas son habitualmente manejadas por los factores adscritos al servicio de atención al cliente. Esta tarea la realizan de forma voluntaria y no siempre es compatible realizar las funciones de información y venta con la prestación de ayuda a personas discapacitadas, surgiendo, en ocasiones, dificultades para prestar este servicio.

Por ello se están estudiando varias soluciones a este asunto para evitar, de esta manera, los inconvenientes que se presentan.

Respuesta que a todas luces resulta insuficiente al no referirse a las características y número, ni siquiera en términos generales de la citada actuación conjunta.

Las habituales plataformas elevadoras móviles con que cuentan las estaciones de ferrocarril han resultado prácticamente inútiles, en el criterio de los propios responsables de Renfe.

4. Desarrollo de la Ley 3/1998

También en el año 2003 se cumplió con el propósito de solicitar información a los órganos competentes en cada caso sobre determinados aspectos del desarrollo de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras.

La citada norma en su disposición transitoria única establece que en el plazo no superior a 10 años, desde su entrada en vigor, se deberán adecuar a la misma calles, parques, jardines, plazas y espacios públicos; edificios de acceso al público de titularidad pública; edificios de acceso al público de titularidad privada; los medios de transporte público de pasajeros; los proyectos que se encuentren en fase de construcción o ejecución, a todos aquellos que ya hubieran obtenido la licencia o permiso necesario para su realización a la entrada en vigor de la Ley; y cualquier otro de naturaleza análoga. Y sus disposiciones finales establecen otros plazos.

Lo hasta aquí expuesto ha dado lugar a cierto número de protestas, planteadas ante esta institución por parte del colectivo afectado, ante lo que

han considerado plazos excesivos; tratando por nuestra parte de facilitar a dichos reclamantes una explicación lógica en el sentido de aclararles la razón de ser de dichos plazos, precisamente en beneficio de la propia aplicación y exigibilidad de la Ley.

Nos encontramos ahora mismo ante la extinción de los plazos establecidos para la modificación de la normativa municipal, así como para la elaboración de los planes de adaptación y supresión de barreras por parte de la administración pública de Castilla y León.

Transcurrido igualmente la mitad del plazo de 10 años establecido en la disposición transitoria de la Ley.

En lo que se refiere a las actuaciones arquitectónicas y urbanísticas posteriores a la entrada en vigor de la Ley, puede evidenciarse una tendencia al cumplimiento de dichas prescripciones, hecha excepción, sobre todo, de locales comerciales y gran parte de bares y otros establecimientos de hostelería, que por sus dimensiones deberían de someterse también a las mismas; y que constantemente dan lugar a actuaciones de oficio de esta institución. (De lo que podrán dar fe gran parte de los ayuntamientos de nuestra comunidad autónoma).

Sobre todo resulta evidente la lentitud en la adaptación de aquellos elementos a que se refiere la precitada disposición transitoria. Lo que hace pensar que en otros cinco años no estará ni mucho menos cumplido el objetivo de la Ley 3/1998, que se hará necesario más tiempo, prolongándose así una situación de injusticia para un número de castellanos

y leoneses que siguen sufriendo discriminación a pesar de que sus derechos gozan de una protección formal preferente en la Constitución.

Por todo lo anterior, solicitamos a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que nos informara sobre:

- Su conocimiento de los Ayuntamientos que cuentan con planes municipales de accesibilidad aprobados y a cuántos de ellos se les ha otorgado, durante la vigencia de la Ley 3/1998, la prioridad para la financiación de la eliminación de barreras por cumplir con lo establecido en el art. 30.3.3, comprometiéndose a asignar una partida presupuestaria a la eliminación de las barreras a que se refiere la Ley.

- Cuántos ayuntamientos han solicitado ayudas para estos fines en los dos últimos años.

- Dotación que para el cumplimiento de la Ley que nos ocupa recogen los Presupuestos de la Comunidad para 2004.

- Qué partidas contemplan los presupuestos para el desarrollo de la Estrategia Regional de Accesibilidad en Castilla y León ap. 4º.6.

La Consejería nos informó en los siguientes términos:

«La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha realizado a través de la Gerencia de Servicios Sociales una encuesta a algunos de los ayuntamientos de Castilla y León para la realización de la fase de diagnóstico de la Estrategia Regional de

Accesibilidad. Así se recoge en el documento preliminar para la consulta pública, documento de avance de esta estrategia.

Una de las cuestiones sobre las que se recabó información fue sobre la disposición por parte de los ayuntamientos de un plan especial de accesibilidad para el conjunto de su municipio. Esta encuesta fue remitida a 35 ayuntamientos de los que contestaron 20, de ellos 5 lo hicieron afirmativamente y 15 negativamente.

En cuanto a las cantidades destinadas para la accesibilidad y supresión de barreras, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, se indican en anexo.

A las cantidades señaladas, cabe sumar la concesión de múltiples ayudas individuales a personas mayores y personas con discapacidad, para adaptación de viviendas, ayudas técnicas, adaptación de vehículos, etc. que se otorgan al amparo de las convocatorias anuales de subvenciones y ayudas.

Para el año 2004, en el presupuesto de la Gerencia de Servicios Sociales existe una previsión de 9.388.275,00 €, para facilitar la accesibilidad y supresión de barreras, con los siguientes objetivos:

- Para la atención de las personas mayores está prevista la cantidad de 5.994.769,00 €, destinadas a la accesibilidad y mejora de centros, ayudas individuales de adaptación de viviendas y vehículos de transporte colectivo adaptado.*

- Para la atención de las personas con discapacidad está prevista la cantidad de 1.763.506,00 €, destinadas asimismo, a la accesibilidad y mejora de centros, ayudas individuales técnicas y de adaptación de viviendas y vehículos adaptados.

- Para el plan de mejora de la calidad asistencial en los centros residenciales propios, está prevista la cantidad de 1.63.000,00 €.

Todo ello, sin perjuicio de lo que desde otros departamentos de la administración de la Comunidad Autónoma, pueda destinarse a la Accesibilidad y Supresión de Barreras, por ser ésta una materia transversal.

En relación con la mención que se hace el apartado 4.6 de la Estrategia Regional de Accesibilidad es necesario aclarar que corresponde a un punto concreto de un decálogo que ha servido como base para la elaboración del “documento preliminar para la consulta pública de la Estrategia Regional de Accesibilidad de Castilla y León”. Este decálogo contiene las pautas de referencia utilizadas por el equipo redactor para la elaboración del texto, por lo que no es una cuestión presupuestable de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. En todo caso, una vez que se apruebe la estrategia por el órgano que corresponda se dotará de virtualidad jurídica, siendo este el momento oportuno para cuantificar, si es el caso, la dotación económica precisa.

5. Asociaciones

La institución ha intensificado su presencia en la actividad de las Asociaciones de personas discapacitadas en Castilla y León, mediante los contactos mantenidos con motivo de congresos, jornadas, ciclos de conferencias a los que durante el año 2003 se ha asistido.

Contactos que por otra parte han puesto definitivamente de relieve la conveniencia de habilitar un instrumento para que la relación de las asociaciones con la institución deje de ser esporádica y por otra parte sirva de ayuda recíproca.

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 sean los únicos en la realidad. Y por esta vía hemos conseguido en numerosas ocasiones despertar el interés de los poderes públicos para comprometerse 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.

Dicha intercomunicación no parece sin embargo haber tenido la fluidez deseada . Acaso por la falta de un sistema idóneo para facilitar la cotidianeidad de los contactos.

A dicho fin hemos propuesto un convenio de colaboración que ha sido enviado a las asociaciones, considerando que la suscripción del mismo pueda ser de interés para las mismas.

A la fecha de cerrar este informe se habían recibido varias respuestas de conformidad por parte de los responsables de algunas agrupaciones. Estando pendiente la firma del mismo.

6. Página web de la Institución

Se ha trabajado en la adaptación de la página web del Procurador del Común para ser utilizada por los ciudadanos con deficiencia visual.

Esta adaptación, o más exactamente incorporación a la misma de condiciones de uso se ha llevado a cabo por el personal informático con que cuenta la oficina de la institución, y como una parte de las tareas que los becarios desarrollan. Con el mismo carácter se les está encomendando el mantenimiento de la misma.

Como resultado práctico hemos comprobado que dicha página en estos momentos ha superado un razonable éxito los test habituales a que ha sido sometida.

Se ha solicitado a técnicos y afiliados a la Once que emitan su opinión sobre la misma, mostrándose satisfechos.

7. Modificación de la Ley de accesibilidad y supresión de barreras

Al final del año 2003 cobró especial relevancia la problemática originada por la imposibilidad de ejecución de unas obras en un inmueble de la localidad de Valladolid, dirigidas a garantizar la accesibilidad de una vivienda que sirve de residencia a una persona discapacitada.

Esta Procuraduría procedió a iniciar una actuación de oficio en relación con la citada problemática (**OF/144/03**). En el curso de la investigación de oficio indicada, me dirigí en solicitud de información relacionada con aquélla a las Consejerías de Fomento y de Familia e Igualdad de Oportunidades, de la Junta de Castilla y León.

Asimismo, tuve la oportunidad de conocer de primera mano la situación en la que vivía la persona indicada a través de una visita y de una entrevista mantenida personalmente con aquélla. Esta constancia personal del problema me permitió ser consciente de la gravedad de la situación y me hizo ver la necesidad de arbitrar medidas dirigidas a solucionar el conflicto singular planteado y otros que pudieran existir, así como a evitar en el futuro casos análogos. El carácter ciertamente dramático que pueden alcanzar este tipo de situaciones condujo a esta Procuraduría a proponer, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone, la adopción de medidas de intervención en la materia.

El art. 49 CE contiene un mandato a los poderes públicos para llevar a cabo una intervención decidida en orden al tratamiento, integración y rehabilitación de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. A los efectos que aquí interesan, ese mandato debe materializarse en el desarrollo de actuaciones dirigidas a garantizar que todas las personas disminuidas puedan disfrutar de una vivienda accesible.

La vivienda es el espacio edificado en el que, con carácter general, consumimos la mayor parte de nuestro tiempo, pues en ella se realizan muchos de los actos cotidianos, proporcionándonos abrigo, privacidad y, en general, bienestar. Por ello, una vivienda sin un grado mínimo de accesibilidad puede conducir al aislamiento, a la inseguridad o al malestar.

Es evidente, que en el caso de las personas discapacitadas el derecho constitucional al acceso a una vivienda digna y adecuada, reconocido para todos en el art. 47 CE, implica necesariamente el disfrute de una vivienda accesible. En el caso contrario, la persona discapacitada, no sólo vería vulnerado el derecho citado, sino que la realización de otros derechos, como el de igualdad real entre todos los ciudadanos, o la dignidad de las personas, se vería seriamente dificultada.

Lo anterior conducía a afirmar que la actuación de las administraciones públicas en orden a procurar la accesibilidad de las viviendas debe ser firme y decidida y debe incluir medidas dirigidas a que en las viviendas ya construidas se puedan ejecutar, en la medida de lo posible, las obras necesarias para adaptar aquéllas a las exigencias

establecidas en la actualidad para las viviendas de nueva construcción. En este sentido, cabía señalar que el art. 1 de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, hace responsables a las administraciones públicas de Castilla y León de la consecución del objetivo de la citada Ley, que no es otro que 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, objetivo éste que el art. 11 de la misma Ley hace extensible a las edificaciones de uso privado.

En consecuencia, y al hilo de la problemática que constituía el objeto de la actuación de oficio, se consideró conveniente la adopción por parte de la Consejería antes citada de dos tipos de medidas, dirigidas ambas a facilitar y promover las obras de adaptación necesarias para que los elementos o interiores y los servicios comunes de las viviendas puedan ser utilizados por personas con movilidad reducida.

La primera de las medidas indicadas era de tipo normativo e implicaba necesariamente la modificación de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras.

En primer lugar, esta Procuraduría del Común consideró conveniente que la precitada Ley contuviera una mención a la posibilidad de que los propietarios y usuarios de las viviendas lleven a cabo obras para garantizar la accesibilidad de las mismas y de los elementos comunes de los bloques de ellas. La realización de tales obras siempre debe producirse en el marco de lo dispuesto en la Ley 49/1990, de 21 de julio, por la que se

regula la Propiedad Horizontal (recientemente modificada en esta materia por la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad) y, en su caso, en la Ley 15/1995, de 30 de mayo, reguladora de los Límites del Dominio sobre Inmuebles para Eliminar Barreras Arquitectónicas a las Personas con Discapacidad.

Una mención como la indicada se contiene en varias de las leyes de otras comunidades autónomas relativas a la accesibilidad. Valgan como ejemplos de todas ellas, el art. 11 de la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, de Cataluña, y el art. 25.2 de la Ley 8/1997, de 18 de junio, de Promoción de la Accesibilidad, de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Otra modificación normativa, quizás de mayor calado, que esta Procuraduría consideró conveniente que se llevara a cabo, era la dirigida a crear un título jurídico habilitante que permita a las administraciones públicas competentes privar imperativamente, en determinados casos, de bienes de titularidad privada a sus propietarios con la finalidad de ejecutar obras dirigidas a suprimir barreras arquitectónicas en las viviendas.

En este sentido, cabía señalar que el derecho de propiedad reconocido en el art. 33 CE, se encuentra delimitado por su función social, y cede ante un interés social o utilidad pública prevalente, permitiendo en estos casos privar de bienes a su legítimo propietario con las garantías

establecidas, contraprestación económica incluida, en el procedimiento de expropiación forzosa (art. 33.3 CE).

El ejercicio de la potestad expropiatoria exige, ineludiblemente, la previa declaración de la utilidad pública o del interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado (art. 9 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa). Una de las formas de declaración del interés social, a los efectos de permitir la expropiación de un bien, es mediante la declaración genérica por Ley del interés social de categorías o clases determinadas de obras, previa aplicación a cada caso concreto por Acuerdo del Consejo de Ministros (art. 10 de la Ley de Expropiación Forzosa y 12 de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957). La referencia al Consejo de Ministros debía entenderse realizada, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a la Junta de Castilla y León.

Este mecanismo (declaración genérica de interés social, concretada después a través de Acuerdo del Consejo de Ministros o, en su caso, Acuerdo del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma) es uno de los previstos también en la legislación de expropiación forzosa para el procedimiento expropiatorio especial por incumplimiento de la función social de la propiedad (arts. 72 de la Ley de Expropiación Forzosa y 88 de su Reglamento de desarrollo).

Pues bien, si por interés social se entiende cualquier forma de interés prevalente al individual del propietario, se puede considerar que la

intervención de las administraciones públicas en orden a promover la accesibilidad de una vivienda que sirve de residencia a una persona discapacitada, garantizando la plena integración en su entorno de ésta, puede constituir un interés superior al del propietario del bien que haya de verse afectado por las obras necesarias para garantizar aquella accesibilidad. En este sentido, no debe ser olvidado el mandato imperativo contenido en el art. 49 CE al que me he referido con anterioridad y el objetivo perseguido por la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras de Castilla y León, de cuyo cumplimiento se hace responsable a las administraciones públicas.

Asimismo, cabía señalar que las Cortes de Castilla y León tienen facultad suficiente para determinar qué obras revisten un interés social y, por tanto, puedan dar lugar a la expropiación forzosa de bienes particulares.

En este sentido, ha declarado el Tribunal Supremo, entre otras en su Sentencia de 8 de octubre de 1999, que “... la fijación de fines de interés social se halla en el núcleo de la actividad discrecional del legislador, quien, atendiendo a las necesidades y sensibilidades sociales de cada momento, goza de un margen razonable para determinar qué fines, en una situación determinada, pueden revestir suficiente trascendencia para ser considerados como de interés social. Para ello es suficiente con que tenga competencias en la materia y con que el test de razonabilidad a que la actividad de los poderes públicos está sujeta no demuestre la existencia de elementos de arbitrariedad o desviación de poder en su decisión”.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional, entre otras en su Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, señala expresamente que “... no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los estatutos de autonomía, la legislación sectorial corresponda a las comunidades autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio, mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso”.

En definitiva, si en la realización de obras como las necesarias para solucionar el conflicto singular que constituía el objeto de la actuación de oficio puede existir un interés social prevalente y si las Cortes de Castilla y León tienen facultad para declarar el mismo como causa de una expropiación forzosa, la conclusión debía ser la conveniencia de que se legislase en el sentido indicado.

Dicha actuación normativa vendría a clarificar también cierta Jurisprudencia civil contradictoria acerca de la posibilidad de que las obras que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso o movilidad de personas con minusvalía, puedan dar lugar a la ocupación de un elemento privativo (como es un local de titularidad privada), a la vista de la obligación que vincula a todo propietario, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9 c) de la Ley de Propiedad Horizontal. Este precepto impone a los propietarios la obligación de permitir en su local las servidumbres imprescindibles para la creación de

servicios comunes de interés general acordada de acuerdo con lo dispuesto en la Ley, teniendo derecho a que la comunidad le resarza de los daños y perjuicios ocasionados.

Surgía aquí la duda de si la servidumbre referida puede ser de tal intensidad que implique la ocupación de una parte del local, como sería necesario en el supuesto singular planteado en la actuación de oficio. En este sentido, como se ha señalado con anterioridad, la Jurisprudencia menor se había pronunciado de forma contradictoria, permitiendo en algunos casos tal ocupación en aplicación del art. 9 c) de la Ley de Propiedad Horizontal (así, valga como ejemplo la Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife nº 364/2002, de 24 de mayo), y oponiéndose en otros supuestos por suponer la imposición de dicha servidumbre una especie de expropiación privada de naturaleza forzosa que no puede tener lugar en ningún caso (en este sentido se pronuncia la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza nº 52/2002, de 1 de febrero).

Por tanto, por la posible presencia del interés social antes citado y en aras de garantizar la seguridad jurídica en este ámbito, desde esta Procuraduría se estimó oportuno que en la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León se declarara, como “causa expropriandi” y para determinados supuestos, el interés social de la realización de obras de adaptación necesarias para que las edificaciones de

uso privado y de carácter residencial puedan ser utilizados por personas de movilidad reducida.

El reconocimiento de este interés social genérico, considerando que puede implicar la intervención imperativa en un derecho tan importante como es el de propiedad, debe someterse al cumplimiento de requisitos materiales y formales.

Desde un punto de vista material, cabía limitar el reconocimiento de ese interés social a los siguientes requisitos:

- Que las obras en cuestión sean promovidas por una comunidad de propietarios en la que viva una persona con minusvalía o mayor de 70 años.
- Que la obra o instalación de que se trate sea imprescindible para garantizar la accesibilidad de la vivienda, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable.
- Que la solución adoptada en cuanto a la forma de llevar a cabo la obra en cuestión sea la idónea, tanto desde un punto de vista técnico como urbanístico.
- Que sea necesaria la afectación de bienes de titularidad privada para la ejecución de las obras.

Desde un punto de vista formal, el interés social de las obras debe ser reconocido para cada caso concreto por la Junta de Castilla y León, de acuerdo con lo previsto en la legislación de expropiación forzosa.

En efecto, si bien la expropiación forzosa debe tener como precedente ineludible la declaración legal de interés social que se recomendaba, ello no genera sin más la declaración de interés social del concreto bien que haya de verse necesariamente afectado por la realización de la obra o el establecimiento del servicio común de que se trate, sino que dicha declaración requiere, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de la Ley de Expropiación Forzosa, por remisión del 13, la aplicación singularizada mediante Decreto del Consejo de Ministros, al momento de la Ley, hoy de la Junta de Castilla y León, por haber asumido la Comunidad Autónoma las competencias en materia de acción social y vivienda. Si bien los ayuntamientos también podrían ejercer dicha potestad expropiatoria, de acuerdo con sus propias competencias y con lo previsto en el art. 4 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en este caso deben obtener de la Administración autonómica la declaración concreta de interés social para poder accionar esa potestad.

Este reconocimiento singular dará lugar a la iniciación del correspondiente procedimiento expropiatorio, que se tramitará de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa y en su Reglamento de desarrollo, y en el cual actuará como sujeto expropiante la Administración de la Comunidad Autónoma o la corporación local, según los casos, y como beneficiario la comunidad de propietarios afectada.

El texto concreto de la modificación normativa propuesta, que se añadía a otras planteadas desde diferentes ámbitos y que eran conocidas por

esta Procuraduría, se expone en la parte dispositiva de la resolución que se transcribe más adelante.

A la modificación normativa señalada era conveniente sumar otra medida de fomento de la accesibilidad de las viviendas y, en concreto, de las obras necesarias para adaptar las mismas a su utilización por personas con movilidad reducida.

En este sentido, no es posible olvidar el alto coste económico en el que deben incurrir las comunidades de propietarios en las que exista un propietario o residente discapacitado para llevar a cabo obras de accesibilidad que sean necesarias para un uso adecuado a su discapacidad de los elementos comunes, especialmente cuando tales obras van dirigidas a la instalación de dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan su comunicación con el exterior.

Por ello, nuevamente el mandato contenido en el art. 49 CE y el objetivo general de la Ley 3/1998, de 24 de junio, aconsejaba contribuir con el presupuesto público a financiar parcialmente este tipo de obras, estableciendo por esa Consejería una línea de ayudas económicas a las que, con carácter complementario a las previstas para la rehabilitación de edificios de viviendas en el RD 1/2002, de 11 de enero, sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegidas en materia de Vivienda y Suelo del Plan 2002-2005, puedan acceder las comunidades de propietarios que lleven a cabo obras de accesibilidad de las viviendas.

Este tipo de medidas habían sido adoptadas por otras Comunidades Autónomas, como Extremadura, Comunidad que incluso prevé expresamente en el art. 37.2 del Decreto 8/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Promoción de la Accesibilidad, la necesaria existencia de partidas presupuestarias destinadas a subvencionar la realización de obras de adaptación de elementos y servicios comunes de un inmueble.

En conclusión, el objetivo que deben perseguir los poderes públicos de mejorar la calidad de vida de las personas que sufren algún tipo de discapacidad o limitación aconsejaba llevar a cabo medidas que posibiliten y fomenten la ejecución de obras que garanticen a aquéllas su derecho a una vivienda digna y adecuada, entendiendo por tal una vivienda accesible que permita el adecuado desarrollo de su personalidad.

En atención a los argumentos jurídicos expuesto, esta Procuraduría formuló una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, cuya titular es Presidenta de la Comisión Asesora de Accesibilidad, en los siguientes términos:

«Primero.- Iniciar las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León una modificación de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras. En concreto el texto de la modificación normativa que se propone es el siguiente:

Artículo 11.

Cambio de rúbrica del precepto, sustituyendo la actual (“acceso desde el exterior”) por “accesibilidad en las edificaciones de uso privado”.

Añadir un segundo párrafo con el siguiente contenido:

“Los propietarios o usuarios de viviendas pueden llevar a cabo las obras de adaptación necesarias para que sus elementos o interiores y los servicios comunes de los edificios de las viviendas puedan ser utilizados por personas con movilidad reducida siempre que dispongan, respectivamente y en su caso, de la autorización de la comunidad o del propietario, o se haya dictado la correspondiente resolución judicial al amparo de lo dispuesto en la Ley 15/1995, de 30 de mayo, de Límites del Dominio sobre Bienes Inmuebles.”.

Añadir un art. 11 bis, con el siguiente tenor:

Expropiación forzosa

1. “Es de interés social la realización de obras o el establecimiento de servicios comunes que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas en edificaciones de uso privado, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que la realización de la obra o el establecimiento del servicio común sea promovido por una comunidad de propietarios en la que viva una persona con minusvalía o mayor de 70 años.

- *Que sea imprescindible para garantizar la accesibilidad de la edificación de uso privado, de conformidad con lo previsto en esta Ley.*

- *Que la solución adoptada en cuanto a la forma de llevar a cabo la obra o establecimiento del servicio sea la idónea, tanto desde un punto de vista técnico como urbanístico.*

- *Que sea necesaria la afectación de bienes de titularidad privada*

2.- *En estos supuestos, la Administración de la Comunidad Autónoma podrá intervenir mediante la expropiación de los bienes cuya afectación sea imprescindible para la realización de la obra o el establecimiento del servicio. El procedimiento expropiatorio, en su caso, se regirá por las normas generales establecidas en materia de expropiación forzosa y exigirá el reconocimiento del interés social de la obra o del servicio concreto por la Junta de Castilla y León.*

3.- *Los ayuntamientos podrán ejercitar la potestad expropiatoria al amparo de este artículo, debiendo solicitar en este caso la declaración de interés social a la que se refiere el párrafo anterior.”*

Segundo.- Crear una línea de ayudas económicas dirigidas a financiar, parcialmente y con carácter complementario a las subvenciones previstas en el Plan Estatal de Vivienda 2002-2005,

las obras de accesibilidad que sean ejecutadas por las comunidades de propietarios con la finalidad de suprimir barreras arquitectónicas».

La resolución formulada fue puesta en conocimiento de la Consejería de Fomento.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, no había sido recibida la contestación de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, aceptando o rechazando mi resolución.

INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA

Desde el inicio de la actuación de oficio emprendida por el Procurador del Común sobre los problemas que plantea la integración social de la comunidad gitana se han celebrado reuniones periódicas con representantes de asociaciones gitanas de distintas provincias de esta comunidad autónoma.

La última de estas reuniones se celebró el 29 de marzo de 2004, en la sede de las Cortes de Castilla y León, en el transcurso de la cual los asistentes plantearon algunas cuestiones en las que entendían que su pertenencia a una raza les situaba en un nivel de bienestar muy inferior al del resto de la sociedad, lo cual se mostraba con especial crudeza en los ámbitos de la vivienda, la educación o el empleo.

Como habían expresado en anteriores reuniones, las carencias en el aspecto de la vivienda continuaban siendo el principal motivo de preocupación para los representantes de las asociaciones, que manifestaron su pesar ante la lentitud de los progresos en este campo.

No sólo expusieron su inquietud ante la pervivencia de núcleos chabolistas en algunas poblaciones, una vez más manifestaron su pesar ante las dificultades que padecen las personas de este colectivo para obtener una vivienda de protección oficial.

Los asistentes a la reunión coincidieron en señalar que los avances más importantes se han producido en el ámbito de la educación, en el que la mentalidad de las familias gitanas ha evolucionado hasta considerar la educación no sólo como un deber, sino como un derecho, traduciéndose en un descenso de los niveles de absentismo escolar.

Aún así, se enfrentan a un problema que afecta cada vez a más centros escolares de la comunidad autónoma y que consiste en el abandono del alumnado no gitano de los colegios a los que asisten menores gitanos, haciendo imposible la integración en las fases educativas.

Conocedores de la eficacia de la integración en las etapas formativas, reivindicaron la presencia en los libros de texto de la cultura y la historia del pueblo gitano.

En cuanto a la carencia de empleo, reconocían que el problema no afecta en exclusiva al colectivo gitano, aunque adquiere características

especiales en su caso, por su escasa preparación; destacaban los beneficios que suponen para los gitanos el desarrollo de cursos que mejoren su nivel de instrucción y formación para el desempeño de trabajos determinados.

De la reunión merece destacarse la creciente participación de la mujer gitana y su implicación en el movimiento asociativo, lo cual se estima sumamente positivo para lograr la equiparación social de la comunidad gitana.

El Procurador del Común tratará de dar una respuesta a los temas planteados, dando cuenta de las actuaciones que se realicen en el informe correspondiente al ejercicio próximo.

SEGURIDAD VIAL

Los problemas de seguridad vial que genera la circulación de vehículos han sido analizados en anteriores informes de esta Procuraduría, siempre con la misma finalidad: colaborar con las administraciones públicas en la prevención de accidentes, en defensa del derecho a la vida y a la integridad física.

A continuación se recogen algunas actuaciones en las que el Procurador del Común ha intervenido en relación con la seguridad vial.

1. Medidas especiales de transporte de mercancías peligrosas

Diversos medios de comunicación dieron a conocer la preocupación tanto de las autoridades municipales como de los vecinos de dos

poblaciones de la provincia de Valladolid, Mojados y Olmedo, ante la decisión de la Dirección General de Tráfico de autorizar el tránsito de camiones dedicados al transporte de mercancías peligrosas por la carretera N-601.

Esta medida se ponía en tela de juicio ante los riesgos que se derivaban para los habitantes de estos núcleos, sobre todo, por la proximidad a la carretera de cinco urbanizaciones, tres restaurantes, una gasolinera y varias instalaciones deportivas.

Se consultó a la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid si ese organismo había observado algún riesgo derivado de la adopción de dicha medida, a lo cual se respondió lo siguiente:

“Esta medida se adoptó por la Dirección General de Tráfico con informe positivo de esta Jefatura, dado que los vehículos que con dirección a Madrid se dirigían desde las industrias de Laguna de Duero, además de alargárseles el recorrido en 45 km. si lo hacen desde esa localidad a Tordesillas y a Madrid, han de cruzar a una zona periurbana en la carretera VA-20 de circunvalación de Valladolid, con un tráfico muy intenso y numerosos cruces al mismo nivel regulados por semáforos, que durante varios años resultaron ser puntos negros, existiendo además viviendas muy cerca de la carretera así como zonas comerciales con gran afluencia de personas.

Sin embargo por la carretera N-601 únicamente cruzan lateralmente las localidades de Mojados y Olmedo, que quedan apartadas en cierta medida de la carretera y en las que únicamente hay algunos restaurantes”.

2. Mejora y conservación de infraestructuras viales

Los medios de comunicación recogieron la noticia del hundimiento del firme de la carretera C-631, en el punto kilométrico 60.1, tramo de Páramo del Sil a Villablino (León), coincidente con el puente de San Efrén, que sirve de acceso a la localidad de Villablino.

Mediante una visita realizada por el Procurador del Común al lugar se apreció la existencia de un socavón en la calzada causado por el desprendimiento de una parte de la misma, dejando al descubierto un espacio que permitía vislumbrar el agua del embalse sobre el que discurre el viaducto.

A lo largo de todo el puente se observaba una grieta longitudinal y otras tres hendiduras transversales, posiblemente en las uniones del puente, que podrían ser indicios de un peligro mayor.

La carretera había sido objeto de actuaciones de mejora por la Consejería de Fomento, pese a lo cual, se habían producido problemas de desprendimiento de rocas sobre la calzada, por ejemplo en la zona de Cuevas del Sil, lo que apuntaba la posibilidad de una defectuosa ejecución de las obras.

Estas circunstancias llevaron a solicitar de la Consejería de Fomento un informe en el que se indicaran las medidas que fueran a adoptarse para subsanar las deficiencias.

La información recibida permitió comprobar que ya se estaban realizando actuaciones encaminadas a solventar con urgencia la situación:

“Los desprendimientos de los taludes son un tema histórico, asociado a las características del terreno y las circunstancias climatológicas, que no tiene nada que ver con el desarrollo de la obra.

A mayor abundamiento, las obras han incluido tratamientos específicos (mallas de triple torsión, bulonados, ...) en aquellos puntos que investían un cierto peligro.

El puente de San Efrén sufrió un pequeño hundimiento siendo su aspecto, en el momento de la visita del Procurador, consecuencia de una demolición controlada para detectar las causas del problema, su magnitud y las posibles soluciones a desarrollar.

En particular, la grieta longitudinal que se menciona, es consecuencia de que coexisten dos estructuras (un puente viejo sobre el que no han actuado las obras y que se ha ampliado con una estructura nueva) que trabajan de forma independiente y que ha dado lugar a una pequeña fisura por asientos diferenciales.

El estado del puente viejo, cuyos datos previos llevaron a la conclusión de que era necesario actuar sobre el mismo, ha sido la causa real del problema, el cual, cuando ha manifestado los primeros síntomas, ha determinado que se adopten las medidas oportunas y que la mencionada problemática se encuentre en vías de solución previéndose que el tema quede resuelto en la próxima semana.

Finalmente, hay que destacar que, tanto durante el desarrollo de las obras como consecuencia del problema del puente, se han adoptado las medidas necesarias para minimizar la incidencia sobre el tráfico de forma que no se han producido cortes de carretera ni se han generado retenciones.”

Otra intervención sobre el estado de deterioro de un puente fue la iniciada por esta Procuraduría al conocer el malestar existente entre los vecinos del municipio de Salas de los Infantes, en la provincia de Burgos, quienes afirmaban que el puente de Costana incumplía la normativa de seguridad vial y de accesibilidad.

Al encontrarse este viaducto incluido en la travesía de la N-234, se solicitó información de la Unidad de Carreteras del Estado en Burgos, que al respecto expuso lo siguiente:

“1. Problemas estructurales:

La carretera N-234 atraviesa la localidad de Salas de los Infantes cruzando el caudaloso río Arlanza a través del denominado Puente de Costana, que, además de sufrir las frecuentes avenidas de dicho río en los inviernos más crudos, soporta, no sólo el tráfico procedente de la propia carretera, sino el que le suma la carretera autonómica BU-P-8221 de Salas a la provincia de Soria por la zona de Pinares, con un número importante de vehículos pesados.

Tales circunstancias, además de su antigüedad, han motivado que, pese a las diversas operaciones de mantenimiento y conservación que se llevan a cabo por la Demarcación de Carreteras, el citado puente presente actualmente deterioros por los cuales la Dirección General de Carreteras lo ha incluido en el catálogo de puentes cuya inspección, auscultación y reparación resultaba prioritaria.

No obstante, su reparación integral implica el corte total del tráfico rodado, algo imposible de ejecutar por el momento, al no existir alternativa alguna para salvar el río tanto para peatones como para vehículos, cuestión ésta última que quedará resuelta una vez finalice la construcción de la Variante de la N-234 su paso por Salas de los Infantes, actualmente en ejecución y con fecha prevista de terminación, en principio, para finales de febrero de 2005.

De acuerdo con todo ello, esta Demarcación ha solicitado a la Dirección General de carreteras orden de estudio para la redacción de los siguientes documentos:

- Proyecto de Rehabilitación del Puente sobre el río Arlanza en Salas de los Infantes, en el p.k. 438,600 de la N-234, en la provincia de Burgos.

- Pasarela peatonal sobre el río Arlanza en Salas de los Infantes.

Proyectos ambos que se redactarán de forma independientes, ya que la intención es licitar y ejecutar primeramente la pasarela peatonal para, una vez puestas en servicio dicha pasarela y la variante de la carretera, proceder a la reparación total del puente.

2. Incumplimiento de la normativa de seguridad vial y accesibilidad:

El puente a rehabilitar tiene una longitud total de 123 m y una anchura media de 8, con cinco arcos de luces comprendidas entre 11,5 y 13,80 m. La anchura de calzada entre bordillos es, aproximadamente, de 6,10 m, y sus pretilos tiene 20 cm de espesor, con lo que las aceras únicamente pueden alcanzar una anchura media de unos 75 cm, insuficientes para el paso de sillas de minusválidos, coches de niños, etc, que, circunstancialmente, se ven obligados a circular por la calzada con el peligro que ello entraña. Resulta evidente que sus características no responden a las que exige la normativa actualmente en vigor en materia de seguridad vial y accesibilidad para peatones con minusvalías físicas.

No obstante, ha de significarse que se trata de un puente construido entre el Siglo XVII ó XVIII, que en su origen no sería un puente urbano, indudablemente, y que se ha ido adaptando a las necesidades del tráfico habiendo sido objeto de un ensanchamiento en la segunda mitad del siglo XX. Todo ello hace muy difícil que pueda cumplir una normativa de accesibilidad de exigencia muy reciente, máxime, cuando la situación actual del puente requiere para su reparación el corte total de la circulación tanto rodada como peatonal, dificultades que quedarán solventadas una vez entre en servicio la Variante de la carretera N-234, actualmente en ejecución, y la pasarela peatonal que se citan en el punto anterior de este informe”.

Durante una de las visitas realizadas a la capital abulense, el Procurador del Común observó las dificultades que se producían en el desenvolvimiento del tráfico en la zona del casco histórico.

Por esta razón se dirigió al Ayuntamiento de Ávila para conocer las previsiones de mejora de la circulación en esta zona, que garantizaran la seguridad de todos los usuarios de las vías, pues las reducidas dimensiones de las calles hacían difícil la convivencia entre los vehículos y los peatones.

La respuesta del Ayuntamiento de Ávila indicaba lo siguiente:

“En todas las vías del casco histórico existen aceras, si bien muchas de ellas están al mismo nivel que la calzada, pero con la línea divisoria del bordillo y que si bien dada la infraestructura de

la ciudad en esa zona, las calles son algunas de ellas estrechas, no existen conflictos entre la circulación rodada y la peatonal, muestra de ello, es que no se producen accidentes por atropello en las citadas calles.

No obstante, en el ánimo del Ayuntamiento de esta ciudad está el convertir varias vías en zonas peatonales, así como también se está a la espera de estudios de tráfico para la conversión de sentidos únicos de las calles del interior de la muralla”.

3. Señalización vial

También durante este ejercicio el Procurador del Común se dirigió a las distintas administraciones titulares de las carreteras que discurren por la comunidad autónoma cuando tuvo conocimiento de la existencia de algún problema de señalización que podía inducir a confusión a los usuarios de las vías.

En algunos casos se requirió información de los organismos estatales, las distintas unidades provinciales de carreteras del estado con sede en la comunidad autónoma, que han mostrado siempre buena disposición a responder a las diversas solicitudes de esta Procuraduría.

Así ocurría con un problema de señalización orientativa de la dirección que deben seguir los conductores procedentes de la autopista A-6, a la altura de Villacastín, para enlazar con la autovía A-51 en dirección a

Ávila, estando únicamente indicado el acceso a la capital por la carretera N-110.

Se hizo saber esta anomalía a la Unidad de Carreteras del Estado en Ávila para que, si lo estimaba oportuno, ordenara la instalación de las señales.

Dicho organismo adjuntaba en su respuesta el informe elaborado por el centro de gestión y explotación de la autopista, en el cual se aclaraban las modificaciones realizadas en los términos siguientes:

“El proyecto de trazado de la autopista A-51 no contemplaba el enlace directo desde la A-6 en el sentido A Coruña – Ávila, al no disponer el enlace de la longitud suficiente para el tramo de trenzado preciso con el tráfico de la dirección Madrid- Ávila. Este tramo se encontraba pintado con línea continua, que el usuario se saltaba con grave riesgo para la seguridad vial.

En consecuencia, ha sido dotado de barrera rígida de hormigón, como se aprecia en la fotografía, modificando a la vez el panel de salida con la inclusión del cajetín de la A-51, en ambas calzadas A Coruña-Ávila y Madrid-Ávila.

La conexión con la autopista A-51 es posible en el sentido A Coruña-Ávila saliendo de la A-6 en Villacastín y volviendo a entrar en la A-51, merced a la rotonda existente en la N-110, que contempla la modificación practicada en la señalización”.

Otro problema de este tipo se detectó en Segovia en la autopista San Rafael–Segovia, en el peaje de San Rafael, en el cual los conductores realizaban una maniobra prohibida para enlazar con la autopista A-6.

Se consultó a la Unidad de Carreteras del Estado en Segovia si en el proyecto de construcción de la autopista estaba previsto el enlace con la A-6 y si estaba suficientemente señalizada la dirección que deben seguir los conductores para enlazar con la autopista.

Según la información remitida por este organismo:

“...el trazado de la autopista San Rafael-Segovia y su ordenación de enlaces, no contempla en el enlace de San Rafael el ramal de conexión entre la AP-61 y la AP-6 en dirección San Rafael–La Coruña. Sin duda la decisión de no construir tal ramal se debió de una parte a la baja captación de tráfico que habría de tener, de acuerdo con los estudios de tráfico realizados, habida cuenta que la existencia de la carretera N-110 entre Segovia y Villacastín, libre de peaje, y buenas características de trazado y firme, absorbe el tráfico de ese corredor. De otro lado, se pretendía, en esa y otras decisiones adoptadas sobre el trazado de la autopista AP-61, minimizar la ocupación de terrenos, dada la contestación que por parte de los grupos y asociaciones de carácter ecologista suscitó dicha infraestructura.

Estudiada la posibilidad de autorizar la conexión pretendida entre la AP-61 y la AP-6, dirección A Coruña, en la propia playa de

peaje de San Rafael, se ha comprobado que ello no es posible, al no disponerse del suficiente espacio para crear unos carriles específicos de giro que no perturben ni mermen la seguridad de los movimientos de entrada y salida de aquella. Tampoco resulta factible ampliar la superficie disponible, al encontrarse delimitada por un monte con protección ambiental.

En todo caso, para informar a los conductores del recorrido a seguir para una vez abandonada la AP-61 poder coger la AP-6, que se realizaría a través de la N-603 en dirección a San Rafael, hasta llegar a una rotonda distante 700 m del peaje, se va a proponer a la Dirección General de Carreteras la colocación de los carteles pertinentes”.

Después de la entrada en funcionamiento de la autovía A-231 se pusieron de manifiesto algunas anomalías en la señalización, como la falta de indicación de esta autovía en Burgos, por lo que con fecha 19 de mayo, se trasladó esta inquietud a la Unidad de Carreteras del Estado en Burgos.

Dicha Unidad respondía la respecto lo siguiente:

“La autovía autonómica A-231 “Camino de Santiago”, de León a Burgos, fue puesta en servicio el pasado día 30 de abril, por lo que no ha habido tiempo material suficiente para adoptar la señalización ya existente a la nueva situación. En el momento actual, por el Servicio de Conservación y Explotación de esta Demarcación de Carreteras y en coordinación con el Ayuntamiento

de Burgos, la empresa Gical y la Junta de Castilla y León, se están estudiando las modificaciones necesarias para facilitar a los conductores una información clara y precisa que les permita seguir la dirección adecuada en cada caso”.

Tampoco la autopista León-Astorga se indicaba ni en León ni en el municipio limítrofe de San Andrés del Rabanedo, circunstancia que fue trasladada a la Unidad de Carreteras del Estado en León.

“La señalización vertical de la A-12 se instaló donde el nuevo itinerario León-Astorga no coincide con el anterior por la N-120 Logroño-Vigo y, por tanto, informa al usuario que tiene que optar en función de sus preferencias por una u otra alternativa.

La señalización vertical en las calles de León y San Andrés del Rabanedo que indican la dirección a seguir para León-Astorga sigue siendo válida, puesto que dicha dirección no ha sido alterada por la construcción de la A-12 y la N-120 se encuentra señalizado según el apartado anterior”.

En ocasiones anteriores el Procurador había sugerido al Ayuntamiento de Ponferrada la conveniencia de ubicar un paso para peatones en la avenida de Astorga en el acceso a la zona de la Universidad, ante el peligro que suponía atravesar la calzada por la inexistencia de un paso destinado al efecto, siendo además un punto de afluencia de viandantes.

Finalmente se observó que habían sido colocadas las marcas viales correspondientes, no así la señalización vertical de advertencia del paso de peatones, por lo que se insistió sobre la conveniencia de reforzar la señalización en ambos sentidos de la vía, mediante la colocación de las señales verticales de advertencia de peligro por la proximidad de un paso para peatones previstas en el Reglamento General de Circulación (art. 149.5.P-20).

De nuevo se insistió durante el pasado año ante el Ayuntamiento de León ante la circulación de bicicletas, monopatines y motocicletas por el puente y la plaza peatonal de San Marcos, aunque esta Corporación estimó que nunca se había observado que la circulación fuera peligrosa para los peatones y comunicó que la Policía local continuaría en la vigilancia tanto la citada plaza como el puente para el buen funcionamiento del mismo.

4. Competiciones deportivas

Esta Procuraduría tuvo conocimiento de la celebración de pruebas de velocidad de motociclismo en el municipio leonés de La Bañeza, para las cuales se utilizaron como circuito las calles de la ciudad.

La realización de este tipo de pruebas entraña riesgos tanto para los participantes como para las personas que acuden a presenciarlas, razones que llevaron a iniciar una actuación de oficio para conocer las condiciones de seguridad en las que se había desarrollado la competición.

Con este fin se solicitó del Ayuntamiento de La Bañeza información sobre la entidad organizadora del evento motociclista, medidas de seguridad y vigilancia establecidas para el desarrollo de la prueba y la distancia y elementos de separación entre la pista de realización de la carrera y los espectadores de la misma.

De la información facilitada se desprendía que el evento se había organizado por una asociación en colaboración con el Ayuntamiento; las medidas de seguridad y vigilancia se habían llevado a cabo por la Policía Local, Guardia Civil con la colaboración de Protección Civil de San Andrés del Rabanedo y voluntarios de la asociación; la distancia entre la pista y los espectadores es de tres metros y en zona de riesgo se prohíbe la permanencia de público; los elementos de separación estaban formados por pacas de paja y vallas metálicas.

Dada la preocupación que lo expuesto sigue despertando en el Procurador del Común, se continuará observando lo denunciado.

Otro acontecimiento de este tipo se celebró en Villablino (León), aunque en los vehículos utilizados eran karts, la prueba se desarrollaba también en un circuito urbano.

Durante esta competición había tenido lugar un accidente producido, según los medios de comunicación, al salirse del circuito uno de los karts, con el resultado de seis personas heridas entre los espectadores que contemplaban la carrera desde la acera.

Se solicitó información al Ayuntamiento de Villablino, aunque después de tres recordatorios de la solicitud inicial por el momento, a fecha de cierre de este informe, no habías sido recibido la respuesta.

5. Carreras ilegales de vehículos

Durante el pasado ejercicio se realizaron investigaciones en relación con la celebración de carreras de vehículos sin autorización, a horas nocturnas, de las que alertaban algunos vecinos de Salamanca y de Benavente (Zamora).

En el caso de Salamanca, se citaba una fecha concreta en la que se había avisado a los agentes de la Policía Local, por lo que se solicitó información al Ayuntamiento sobre su conocimiento de la celebración de este tipo de acontecimientos y su intervención en el día de la fecha a requerimiento de los ciudadanos.

El informe de la Policía Local indicaba que sólo tenía conocimiento de un suceso aislado, en el que había participado un solo conductor, sobre el cual se había formulado una denuncia voluntaria por uno de los presentes.

No obstante se indicó al Ayuntamiento la conveniencia de realizar controles de vigilancia de la zona con el fin de comprobar si efectivamente se producían estos hechos.

En el caso de Benavente, el Ayuntamiento indicó que no se había detectado la existencia de carreras en esa zona, en realidad se trataba de

una calle de locales de copas, sin embargo ya se habían dado órdenes para que se realizara un control exhaustivo y evitar incidentes lamentables.

6. Conducción infantil de karts

A lo largo de los dos ejercicios anteriores se había llevado a cabo una actuación sobre los riesgos que puede suponer para los menores de corta edad la conducción de los vehículos denominados karts sin más límite de velocidad que la del propio motor.

El Procurador se dirigió al Consejo de Deportes con el fin de sugerir el estudio de la cuestión relativa a los campeonatos de karting y la edad de los participantes, proponiendo que, en la próxima sesión que celebrara ese órgano, se tratara el asunto relativo a la posibilidad de establecer un límite de velocidad en las pruebas deportivas acorde con la edad de los participantes.

Pese a que la Consejería de Cultura y Deportes había comunicado a esta Procuraduría, con fechas 30-8-02 y 8-10-03, que el asunto propuesto se trataría en la próxima sesión ordinaria del citado órgano, en la fecha de cierre del informe se desconocía si, efectivamente, había sido abordado este asunto por el Consejo de Deportes, por lo cual se ha recordado a la Consejería de Cultura y Turismo que informe sobre este extremo.

Cuestión distinta es que en ocasiones no se acogieran las propuestas realizadas por esta Procuraduría, aunque en estos casos siempre se indicó la causa.

PATRIMONIO HISTÓRICO ARTÍSTICO

La extensa riqueza patrimonial dispersa por la amplia geografía de esta Comunidad Autónoma en riesgo de degradación y, por ello, necesitada de conservación o restauración, sigue precisando, junto a las actuaciones concretas demandadas por los ciudadanos en defensa del patrimonio histórico de esa Comunidad Autónoma, el desarrollo de investigaciones de oficio para tratar de contribuir de forma más amplia en la difícil tarea contra la destrucción de nuestro patrimonio histórico.

Su inicio descansa sobre la propia comprobación personal de situaciones de abandono o deterioro, o en el conocimiento de las mismas a través de los distintos medios de comunicación social.

Se ha pretendido, así, impulsar la función administrativa para la preservación y enriquecimiento del ingente patrimonio cultural, no sólo en el ámbito del papel estrictamente tutelador del cumplimiento de la obligación de conservación, sino también en la propia ejecución directa de las labores de restauración de aquellos bienes de especial valor histórico o emblemáticos para la Comunidad.

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

1. Obras en entorno de monumento

Con motivo de las obras de reforma y nueva edificación llevadas a cabo en varios inmuebles de la calle Ruiz de Salazar de León, se procedió

por esta Institución al inicio de dos actuaciones de oficio registradas con las referencias **OF/71/00** y **OF/130/02**, dado que dichas obras (consolidadas o en proceso de ejecución, y con la finalidad de ampliar la superficie construida y habitable para viviendas) se habían adosado y/o sobrevolado la Muralla de León.

Las gestiones de investigación se dirigieron, pues, a determinar la legalidad de las citadas obras. Ello teniendo en cuenta la afectación de la zona por el Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua de León, aprobado en virtud de su declaración como Conjunto Histórico, y la consideración como Bien de Interés Cultural de la Muralla de León, con la categoría de Monumento Histórico-Artístico (Decreto 3 de junio de 1931).

Con motivo de la tramitación de ambas quejas, esta institución solicitó información a las distintas administraciones implicadas. Así pues, de los informes remitidos y de la documentación obrante en los expedientes de quejas correspondientes se desprende lo siguiente:

1. Se comprueba la existencia de un mínimo común denominador en las obras llevadas a cabo en los inmuebles de la calle Ruiz de Salazar, en concreto, solicitud de licencia de obra menor e informe del Arquitecto municipal indicando que las obras iniciadas no se ajustan a la solicitud de licencia, no resultando autorizables debido a que los edificios se encuentran fuera de ordenación.

2. El Ayuntamiento de León comunicó a la Comisión Territorial de Patrimonio los hechos anteriormente descritos así como los Decretos en los que se ordenaba la paralización de las obras y se proponía la incoación de expedientes sancionadores, acordando darse por enterada del contenido de dicha comunicación.

3. Todo lo anterior debe ponerse en conexión con las previsiones del Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua. En concreto, y al margen de otras actuaciones anteriores, el 8 de mayo de 2001, la Comisión Municipal de Gobierno acordó aprobar inicialmente el proyecto de modificación del Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua que, entre otras cuestiones, tenía por objeto el mantenimiento de las edificaciones adosadas a la muralla disconformes con el citado Plan, situadas en la calle Ruiz de Salazar, con el fin de que se destinen los locales allí situados a comercio artesanal, eliminándose, en consecuencia, el espacio libre público inicialmente previsto.

4. Asimismo este acuerdo determinaba la suspensión del otorgamiento de licencias en el ámbito afectado por la modificación, circunstancia que fue notificada a los solicitantes de licencias.

A pesar de lo anterior, esta Procuraduría pudo comprobar que, en la planta baja de los inmuebles, se estaban desarrollando actividades comerciales, dándose la circunstancia de que, para la implantación de las

mismas, había sido necesario realizar obras en los locales donde están ubicadas.

En efecto, el Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo emitió un informe sobre los establecimientos existentes en la referida vía, informe en el que expresamente se señalaba lo siguiente:

«- Número 14: Degustación y venta de productos artesanos de Castilla y León “La Abacería”. Con fecha 17 de septiembre de 1999 se solicitó licencia de apertura para el ejercicio de la actividad de “Degustación y venta de productos artesanos”, licencia que no fue concedida.

- Número 16: Librería “La Trastienda”. Solicitada licencia de apertura el 3 de febrero de 2000, la misma no fue otorgada.

- Número 18: Papelería y encuadernación manual “El Tejuelo”. Con licencia de apertura concedida el 26 de junio de 1997.

- Número 20-1º: Oficinas de la empresa “Petroleón”. No tiene ninguna licencia solicitada, por lo que el Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo emitió el correspondiente informe el 16 de septiembre de 2003.

- Número 22: Café Bar “La Lola” . Con licencia de apertura concedida el 19 de octubre de 1977 para Bar (no se menciona si autoriza al instalación de elementos electroacústicos en el local) con una superficie de 57 metros cuadrados. El 16 de diciembre de

1993 se solicita nueva licencia para ampliación del Café Bar que existía, no habiéndose concedido.

Con fecha 18 de febrero de 2000, se solicita licencia de obra menor para la reparación de cubierta y fachada. Por el Arquitecto Municipal se emitió informe al respecto indicando que las obras ejecutadas no se ajustaban a las descritas en la solicitud de licencia, así como que no resultaban autorizables, por cuanto que el edificio se encontraba en situación de fuera de ordenación, por lo que no resultaba admisible más que la ejecución de obras de mera conservación. A pesar de lo anterior, las obras de reforma y ampliación fueron ejecutadas.

- Número 24: Venta y almacén de piezas de electrodomésticos. Con licencia de apertura concedida el 11 de junio de 1990».

5. No obstante, y en virtud de la Orden de 14 de marzo de 2002, de la Consejería de Fomento, se acordó suspender la aprobación definitiva de la citada modificación hasta que se justificase la obtención de reservas del suelo destinado a espacios libres públicos y dotaciones, conforme dispone el art. 58.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

6. Del informe remitido por el ayuntamiento se constata que no se ha producido ninguna actuación posterior, por lo que ha de afirmarse que la expresada Modificación Puntual del Plan Espacial de la Ciudad Antigua no ha sido aprobada definitivamente por el órgano competente.

7. Pues bien, 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, consideró que los hechos descritos pudieran ser constitutivos de un delito sobre la ordenación del territorio tipificado en el art. 319.1 del vigente Código Penal, motivo por el cual se remitió al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de León escrito poniendo de manifiesto los hechos acontecidos así como la motivación jurídica por la que consideraba que se hubiera podido cometer un delito.

8. Con posterioridad se recibe del Juzgado de Instrucción nº 4 de León copia del auto por el que se decreta el sobreseimiento por considerar que los hechos no son constitutivos de infracción penal.

Una vez expuestos los hechos determinantes de ambas actuaciones de oficio, y efectuado el estudio de la información remitida por parte de las distintas administraciones implicadas en respuesta a las cuestiones planteadas por esta institución, se comprueba la existencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de León, por lo que a fin de determinar las mismas, se procedió a su estudio tanto desde el punto de vista urbanístico y ambiental así como patrimonial.

Normativa urbanística

De la documentación remitida a esta institución no consta que se hayan adoptado las medidas de protección de la legalidad contra las infracciones urbanísticas cometidas, consistentes en la realización de obras

no ajustadas a la solicitud de licencia e ilegalizables debido a que los edificios se encuentran fuera de ordenación. Estos hechos se encuentran tipificados expresamente en el art. 115.1 a) de la Ley 5/1999 como constitutivos de una infracción urbanística muy grave, sancionándose los mismos con multas de 300.506 euros a 1.803.036 euros, de conformidad con el art. 117.1 a). En concreto, establece el art. 115.1 a) “que constituyen infracciones urbanísticas muy graves, entre otras, las acciones calificadas como infracción grave en el apartado siguiente cuando se realicen sobre terrenos reservados para dotaciones urbanísticas pública”. Precisamente a las dotaciones urbanísticas se refiere el art. 38 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, incluyendo en las mismas: Vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos.

Asimismo, habiéndose cometido las infracciones en el espacio libre público previsto en el Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua 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 consecuencia, comprobada la existencia de una infracción urbanística, el Ayuntamiento de León debió 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, y ello porque el incumplimiento de las previsiones legales, tanto por acción como por omisión, 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. En este sentido la sentencia del TS 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”.

A la vista de todo lo expuesto se estudiaron los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico, haciendo, con carácter previo, una breve mención a la regulación de las edificaciones fuera de ordenación.

La *ratio legis* de la regulación de este tipo de edificaciones no es otra que el deseo legal de que el edificio fuera de ordenación no prolongue su existencia más allá de lo que cabe esperar de él, por el estado de vida de sus elementos componentes, antes de pensar en la posibilidad de acometer en él determinadas obras, aunque esto debe armonizarse con el principio de que la desordenación de un edificio no implica automáticamente ni su inmediata desaparición, ni su condena como bien económico-social.

Las edificaciones fuera de ordenación están sujetas a importantes limitaciones en orden a las obras que pueden realizarse en las mismas,

únicamente son posibles las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato y conservación y, en casos excepcionales, obras parciales y circunstanciales de consolidación.

No son pocas las sentencias que afirman la posibilidad de realizar “obras menores” en edificios catalogados como fuera de ordenación, entendiendo que dichas obras menores se adecuan a la idea de mero ornato, seguridad, higiene etc.

Por lo que respecta a los cauces de reacción contra los ilícitos urbanísticos, 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, que la legislación urbanística impone de “manera forzosa” a la Administración la adopción de una serie 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.

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.

Normativa Ambiental

A los efectos de la normativa prevista tanto en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental como en la anterior Ley 5/1993, de 21

de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, se estimó oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

Como punto de partida cabría señalar que el art. 27 de la Ley 11/2003, redactado en los mismos términos que el art. 5.1 de la Ley 5/1993, así como del 30.1 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nociva y Peligrosas (en adelante RAMINP), establece expresamente que, salvo que proceda la denegación expresa de la licencia ambiental 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.

Sensu 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 concorra, 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).

La denegación por motivos urbanísticos de una licencia podrá producirse no sólo en este momento inicial del procedimiento. Al respecto, dice el TS, en su Sentencia de 19 de enero de 1996, que en el procedimiento establecido por el art. 30 del RAMINP cabe distinguir dos fases:

“a) una en la que a la vista de la documentación presentada puede denegar la Administración expresa y motivadamente la licencia,

entre otras razones de la competencia municipal, por aplicación de las previsiones de los Planes de Urbanismo,

b) y otra en la que una vez agotados los trámites reglamentarios establecidos, debe concederse o denegarse la licencia conforme al propio RAMINP. E incluso este Tribunal ha venido interpretando el art. 30.1 y 30.2 en el sentido de entender que ambos momentos procedimentales no son excluyentes, de manera que la administración municipal puede en cualquier momento denegar la licencia por motivos urbanísticos aunque se esté tramitando el procedimiento y hay alcanzado una fase más avanzada”.

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. El régimen de los edificios fuera de ordenación se

traduce en que cabe autorizar en ellos simples obras de conservación no obstante su disconformidad con el planeamiento, pero no existe ninguna analogía entre esa situación y la de la empresa. No es que la misma no se ajuste al planeamiento porque éste haya cambiado. Es que ha realizado, sin licencia, modificaciones que superan los límites establecidos por las Normas Subsidiarias de Planeamiento para la instalación de actividades de carpintería en suelo residencial, por lo que no cabe su legalización posterior”.

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.

Por último, y no constando a esta Procuraduría que las solicitudes de licencia hubieran sido denegadas expresamente por la corporación, ni tampoco la documentación que fue presentada en su día por los interesados a tal fin, debía hacerse mención en el presente caso, si quiera someramente, a la figura del silencio administrativo, previsto tanto en el art. 8 de la Ley

5/1993, como en el 30.3 de la vigente Ley 11/2003, en los que se establece el plazo de cuatro meses para que la administración resuelva las solicitudes formuladas.

Transcurrido el mencionado plazo, las licencias se entenderán otorgadas por silencio administrativo positivo. Esta previsión, sin embargo, no concede al titular facultades o derechos contrarios al ordenamiento jurídico y, particularmente, sobre el dominio público.

En efecto, el Derecho Administrativo en su objetivo de armonización de las prerrogativas exorbitantes de la administración con la garantía del administrado, ha admitido la figura del silencio administrativo positivo para aquellos supuestos en los que se trata de remover un obstáculo que se opone al ejercicio de un derecho que ya ostenta el administrado, como ocurre en el ámbito de las licencias ambientales, cuya naturaleza reglada permite el juego del silencio positivo, tal y como ya hemos mencionado.

Esta solución positiva resulta plenamente satisfactoria para el administrado, asegurándole frente a la inactividad administrativa, pero resulta peligrosa para el interés público pues puede dar lugar a aquella pasividad de la Administración se convierta en una decisión que vulnere el ordenamiento jurídico.

Justamente por ello para la producción del silencio positivo se exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Formales: que se haya presentado la documentación adecuada al tipo de licencia de que se trate.

b) Materiales: que el resultado no vulnere el ordenamiento jurídico.

En el terreno formal, en materia de las actividades reguladas tanto por la Ley 11/2003, como por la ya derogada Ley 5/1993, se exige la presentación de un proyecto técnico y memoria descriptiva en que se detallen las características de la actividad.

En concreto la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de aplicación en el momento de presentarse las solicitudes referenciadas en su informe, exigía la presentación de la siguiente documentación:

“A la solicitud de la licencia de actividad, se acompañarán tres ejemplares del proyecto técnico de la actividad firmado por Titulado competente, en el supuesto de que la legislación sectorial lo exigiese, o una memoria descriptiva en la que se detallen sus características; la incidencia sobre la salubridad y el medio ambiente y los riesgos potenciales para personas o bienes; así como las medidas correctoras propuestas, con indicación de su grado de eficacia y garantía de seguridad, debiendo justificarse expresamente el cumplimiento de la correspondiente normativa sectorial”.

En el mismo sentido se ha manifestado reiteradamente el TS, que exige, para que este instituto jurídico pueda prosperar, que la solicitud formulada en su día venga acompañada del correspondiente proyecto, en

orden a permitir que la autoridad autorizante pueda realizar el necesario contraste entre lo que se pretende ejecutar y la normativa preexistente en cuyo ámbito es lícita su realización.

En efecto, los proyectos presentados deben ofrecer todos los datos precisos para que la administración competente pueda actuar, con cabal conocimiento, su potestad interventora de control preventivo.

Tal y como señala la STS, de 5 de febrero de 1982 “...para la efectividad del silencio positivo, como técnica jurídica de concesión de esta clase de licencias, se impone la necesidad de que la iniciación del procedimiento esté ultimada, lo que, a su vez, requiere que, ante todo a la solicitud se acompañe proyecto técnico, memoria explicativa o documentación acreditativa de la obra o instalación a realizar, pues, de no ser así, es claro que la iniciación del procedimiento no fue ultimada en forma adecuada con las consecuencias negativas que para la producción de la autorización por silencio aduce la resolución combatida, proyecto técnico que constituye tan esencial requisito que hace calificar a su omisión de defecto insubsanable”.

Aunque el incumplimiento de tan citada exigencia ya era bastante para que el instituto del silencio positivo no operase en estos casos, en el mismo orden de cosas hay que reparar también -por lo que al cumplimiento de las condiciones impuestas por el ordenamiento urbanístico concierne-, en que la posibilidad de aplicación de aquél ha de interpretarse siempre en sentido restrictivo sobre todo, cuando a través de él, se llegaría a otorgar

aquello que no sería posible hacerlo de un modo expreso por su carácter ilegal. En este sentido, el art. 7 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León prohíbe entender adquiridas, por silencio administrativo, facultades urbanísticas en contra de lo dispuesto en las Leyes o en el planeamiento urbanístico.

Finalmente debe tenerse en cuenta 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, cuando la administración competente tenga conocimiento de que una actividad funciona sin autorización o licencia ambiental, debe efectuar 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.

Por otro lado, el art. 74.3 a) de la referida norma tipifica expresamente como infracción grave, ejercer la actividad o llevar a cabo una modificación sustancial de la misma, sin la preceptiva autorización o licencia ambiental, siempre que no se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o no se haya puesto en peligro grave la

seguridad o salud de las personas. En estos supuestos las sanciones son de multa de 2.001 a 50.000 €

A pesar de lo expuesto, y a la vista de la documentación aportada por el ayuntamiento, hasta el momento esa corporación no había reaccionado frente al ejercicio de las actividades que se encontraban sujetas a licencia ambiental sin haber obtenido las mismas, y esta inactividad no sólo estaba comprometiendo la eficacia de la acción administrativa, sino que también empañaba la objetividad e imparcialidad que han de dirigirla, al tiempo que genera desconfianza cívica, inseguridad jurídica y aleatoriedad, lo que repugna todo ideal de justicia y derecho, y puede ser contraria a los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad.

Normativa patrimonial

La Muralla de León, integrada en el Conjunto histórico de la Ciudad Antigua (y afectada, por ello, por el Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección), tiene, a su vez, la consideración de Bien de Interés Cultural con la categoría de Monumento histórico-artístico.

Este reconocimiento formal a través de su declaración de interés cultural, puso al descubierto la necesidad de efectuar también ciertas consideraciones sobre la protección singular de esta bien de valor monumental:

La protección que la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español -vigente al inicio de las obras en cuestión- otorgaba a los

monumentos declarados de interés cultural, vino a imponer la técnica de la tutela monumental: la obligación de obtener la previa autorización de la administración competente en materia de patrimonio histórico, para realizar cualquier tipo de intervención que afectara al bien o a su entorno. Otorgando únicamente a la administración municipal la competencia para autorizar directamente las obras, sin necesidad de esa resolución favorable de la administración autonómica, desde la aprobación definitiva del Plan Especial de protección del área afectada por una declaración de conjunto histórico, salvo que se tratara de obras que afectaran a bienes que tuvieran la consideración de monumentos o jardines históricos o a su entorno, esto es, que hubieran sido expresamente declarados como tales bienes de interés cultural, sin perjuicio de su inclusión en el área afectada por la declaración de conjunto histórico.

También la normativa aprobada en esta Comunidad -Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León- vino, posteriormente, a imponer esa necesidad de intervención de la Consejería competente en materia de cultura, previa a la concesión de licencia municipal. Y de igual modo, otorgando únicamente a los ayuntamientos la competencia para la autorización de las obras una vez hayan sido aprobados definitivamente los instrumentos urbanísticos de protección, pero siempre que no afecten a bienes declarados de interés cultural con la categoría de monumento o jardín histórico o a su entorno.

Es evidente, pues, que en el caso de los bienes de interés cultural con la categoría de monumentos, se produce un supuesto de competencias concurrentes y no excluyentes (municipal y autonómica), de forma que ha de obtenerse, con anterioridad al otorgamiento de la licencia urbanística de competencia municipal, la preceptiva autorización en el ámbito del patrimonio histórico, de competencia en otro tiempo estatal y hoy ordinariamente autonómica.

De forma que, incluso, la doctrina del TS, supedita a la decisión favorable de los órganos encargados de la protección del patrimonio, las licencias de obras concedidas por los ayuntamientos, porque sus competencias son prevalentes respecto de las que tiene el municipio en caso de conflicto.

El legislador, además, impuso como consecuencia del incumplimiento de la citada obligación la ilegalidad de las obras, facultando a los ayuntamientos y a la administración competente en materia de protección del patrimonio histórico para ordenar su reconstrucción o demolición con cargo al responsable de la infracción.

Ello sin perjuicio de incoar, en caso procedente, el correspondiente procedimiento sancionador. Ambas normas (estatal y autonómica) contemplan dos tipos de infracciones administrativas claramente diferenciadas: una, consistente en el otorgamiento de licencias para la realización de obras sin la previa autorización preceptiva de la

administración competente y otra, motivada en la realización de las obras sin dicha autorización.

Y es que la obtención de la expresada autorización previa, actúa como condicionante tanto para que el ayuntamiento otorgue su licencia, como para que el titular de la misma pueda proceder al comienzo de las obras, de forma que, como señala el TS, la falta de ella implica el que uno y otro obren ilícitamente en sus respectivas actividades.

Determinada, pues, la necesidad de control de la adecuación de las obras al mantenimiento de la integridad de los valores del bien en cuestión, así como las consecuencias derivadas de su inobservancia, esta Procuraduría llegó a las siguientes conclusiones:

a) El sometimiento de la propiedad monumental a un régimen especial de tutela, determina una dualidad de intereses públicos a proteger en este ámbito (protección del patrimonio histórico y ordenación urbanística) y, de este modo, una concurrencia competencial (la municipal para el sometimiento de la construcción a la legalidad urbanística y la autonómica, para la adecuación de las obras al interés histórico y artístico).

b) Pese a imponerse, por ello, la necesidad de obtener autorización de la administración competente en materia de patrimonio histórico, con carácter previo al otorgamiento de la licencia urbanística, para realizar cualquier tipo de intervención que afecte a un bien monumental o a su entorno, se constató:

- Que, según información facilitada por la propia Consejería de Educación y Cultura, la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León, no estudió proyecto alguno a pesar de tratarse de obras que afectaban a un BIC con la categoría de monumento, y fueron realizadas sin la autorización de dicha administración.

- Que en el caso de las obras realizadas en el inmueble núm. 16, la licencia de obras fue otorgada mediante acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno, sin la previa autorización de la administración competente en materia de patrimonio histórico.

Asimismo, las obras realizadas -según la misma Consejería- supusieron la elevación de la altura en algunos casos, dando lugar a medianeras sobre el lienzo de la muralla que resultan visibles desde los jardines del Cid, dando origen a “una pésima imagen ambiental”.

c) La ilegalidad de las obras, sin olvidar su contraposición a la armonía del conjunto monumental, afectando el ámbito visual y protector, alterando su carácter y perturbando su contemplación en su ambiente natural (en contra de las prohibiciones establecidas en la normativa estatal y autonómica), ofrecía pues, la posibilidad de la demolición con cargo al responsable de la infracción.

d) Y todo ello, al margen de las sanciones que pudieran proceder por la presunta comisión de infracciones administrativas en materia de patrimonio histórico. Por un lado, la que pudiera haber cometido el ayuntamiento por haber otorgado licencia de obras (edificio núm. 16) sin la

previa autorización de patrimonio y, por otro, aquélla en la que pudieron incurrir los promotores por haber realizado las obras sin dicha autorización.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de León:

“Primero.- Que, se inicie un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, con base en lo dispuesto en el art. 118 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Segundo.- Que, se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto a los ilícitos urbanísticos, con base en lo dispuesto en los arts. 115.1. a) y siguientes de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León.

Tercero.- Que, tras comprobar la situación administrativa de los establecimientos comerciales ubicados en la C/ Ruiz de Salazar, se proceda a la clausura inmediata de aquellos que estén funcionando sin la correspondiente licencia ambiental, 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.

Cuarto.- Que- por parte de esa Corporación se inicien los correspondientes expedientes sancionadores contra los titulares de dichos establecimientos, como consecuencia de la comisión de una infracción grave, en aplicación de lo dispuesto en el art. 74.3 a) de la referida norma”.

Asimismo, se formuló a la Consejería de Cultura y Turismo la siguiente resolución:

“Primero.- Que por el órgano que corresponda, se lleve a cabo la oportuna intervención administrativa en relación con las supuestas irregularidades producidas en la ejecución de las obras que han afectado al tramo de la Muralla de León objeto de la presente actuación de oficio. De forma que, dirigiendo dicha actuación hacia el sometimiento de este bien monumental a su régimen especial de tutela:

- Se adopten las medidas que pudieran resultar oportunas para el restablecimiento de la legalidad conculcada en el ámbito de la protección del patrimonio histórico.

- Y se proceda, previa determinación de la posible existencia de infracciones en materia de patrimonio histórico, (otorgamiento de licencia de obras sin autorización de patrimonio y realización de obras sin la misma autorización), a depurar las responsabilidades a que hubiere lugar, incoando, si procediese, expediente sancionador a los presuntos responsables. Sin perjuicio de que pueda apreciarse, en algún caso, la prescripción de acuerdo con la normativa aplicable en la materia, en cuyo caso se dictará la resolución correspondiente.

Segundo.- Que, teniendo como finalidad esencial toda la legislación protectora del patrimonio histórico, la conservación de

los monumentos declarados bienes de interés cultural, impuesta asimismo en el Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua de León, se extremen las cautelas precisas para impedir cualquier futura intervención que afecte a la Muralla de León que suponga la alteración de sus valores arquitectónicos, históricos y artísticos, el menoscabo de su apreciación dentro de su entorno y la perturbación de su contemplación en todo su conjunto”.

Al cierre de este informe se está a la espera de recibir contestación al respecto por las administraciones implicadas.

2. Daños producidos en el patrimonio histórico por animales

Por parte de algunas personalidades de reconocido prestigio en el campo del patrimonio histórico-artístico, se pusieron en conocimiento de esta institución la existencia de daños ocasionados por murciélagos al patrimonio de esta Comunidad Autónoma y las dificultades legales para, en caso necesario, proceder a su exterminio.

Efectivamente, de acuerdo con el art. 26.4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, queda prohibido dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres y, especialmente, a los comprendidos en alguna de las categorías enunciadas en el art. 29.

Este último precepto establece que la determinación de los animales o plantas cuya protección exija medidas específicas por parte de las Administraciones Públicas, se realizará mediante su inclusión en los catálogos a que hace referencia el art. 30, que crea, con carácter administrativo y ámbito estatal, el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas.

El RD 439/1990, de 30 de marzo, consecuencia del desarrollo de dicha Ley, regula dicho Catálogo. Aparecen en el anexo II como especies y subespecies catalogadas de interés especial todas las especies de murciélagos presentes en España.

Pero es cierto, por otro lado, que el art. 28.2 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, también establece que podrán quedar sin efecto las prohibiciones del art. 26.4 previa autorización administrativa del órgano competente (se entiende Consejería de Medio Ambiente) si no hubiere otra solución satisfactoria, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Si de su aplicación se derivaran efectos perjudiciales para la salud y seguridad de las personas.

b) Cuando de su aplicación se derivaran efectos perjudiciales para especies protegidas.

c) Para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, los bosques, la pesca y la calidad de las aguas.

d) Cuando sea necesario por razón de investigación, educación, repoblación o reintroducción, o cuando se precise para la cría en cautividad orientada a dichos fines.

e) Para prevenir accidentes en relación con la seguridad aérea.

f) Para permitir en condiciones estrictamente controladas y mediante métodos selectivos y tradicionales, la captura, retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies cinegéticas en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar la conservación de las especies.

g) Para proteger la flora y la fauna.

Ello, no obstante, parecía necesario para esta institución proceder a la modificación de la Ley citada, incluyendo con una nueva letra o adicionando a alguna de las existentes la posibilidad de que pudieran quedar sin efecto las prohibiciones del art. 26.4, previa autorización administrativa del órgano competente, para prevenir perjuicios importantes al patrimonio histórico-artístico. De esta forma se extendería al mismo el nivel de protección que la citada Ley dispensa a los cultivos, el ganado, los bosques, la pesca y la calidad de las aguas.

Se consideró, pues, oportuno por el Procurador del Común dar traslado de ello al Defensor del Pueblo estatal, por si resultaba procedente iniciar por parte de esa institución algún tipo de actuación tendente a la modificación del citado texto legal.

2. Consejo de Administración del Patrimonio Nacional

En el curso de los estudios realizados por esta institución en materia de Patrimonio Nacional se ha podido detectar cierta problemática relativa al mismo y que exponemos a continuación.

El art. 8 de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, se refiere en su art. 8 al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional cuyos fines, según el art. 1 de la mencionada Ley, son la gestión y administración de los bienes y derechos de dicho Patrimonio.

Dicho precepto legal establece que estará constituido por su Presidente, el Gerente y por un número de vocales no superior a diez 10, todos ellos profesionales de reconocido prestigio. Y continúa indicando que en dos de los diez vocales habrá de concurrir la condición de miembro del Ayuntamiento en cuyo término municipal radiquen bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Nacional o en alguna de las Fundaciones gobernadas por su Consejo de Administración. En este mismo sentido se pronuncia también el art. 66 del Reglamento del Patrimonio Nacional aprobado por Real Decreto de 18 de marzo de 1987.

Ello no obstante, no existe previsión normativa sobre la necesidad de que algunos de los vocales del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional lo sean en calidad de representantes de las Comunidades Autónomas en las que radiquen bienes integrantes del citado Patrimonio.

En la línea de la conveniencia de esa representación se puede citar el art. 3.1 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español y el art. 4 del RD 11/1986, de desarrollo parcial de este texto legal, referidos ambos al Consejo del Patrimonio Histórico, en los cuales se establece que el mismo estará compuesto, además de por su Presidente, por un vocal en representación de cada Comunidad Autónoma.

Todo estas consideraciones fueron puestas en conocimiento del Defensor del Pueblo con fecha 18 de marzo de 2003 por si a la vista de las mismas resultara procedente iniciar por parte de aquella institución algún tipo de actuación al respecto.

En respuesta a las anteriores observaciones, con fecha 27 de junio el Defensor del Pueblo respondió que: *“Pese al indudable interés de la cuestión planteada en su escrito, esta institución considera que no forma parte de sus competencias proponer o sugerir modificaciones normativas tendentes a variar la composición del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional dando entrada en el mismo a vocales representantes de las Comunidades Autónomas en cuyos territorios se ubican bienes de su pertenencia. Parece más oportuno que sea a través de la iniciativa política de las Comunidades Autónomas interesadas en dicha modificación normativa como se inicie este proceso que, en último término requeriría la aprobación de una norma con rango de ley que modificase en el sentido propuesto la normativa vigente.”*

“En todo caso, esta institución toma nota de su escrito y de la problemática que en él se plantea, que será tomada en cuenta si hubiera ocasión para ello en el ejercicio de sus competencias”.

Con fecha 15 de julio se dirigió escrito a la Consejería de Cultura y Turismo exponiendo el estudio realizado, así como las actuaciones llevadas a cabo y la respuesta recibida del Defensor del Pueblo por sí, a la vista de tales consideraciones resultase procedente iniciar por parte de ese Centro Directivo algún tipo de actuación al respecto.

4. Otras

4.1. Convento de San Agustín, Madrigal de las Altas Torres (Ávila)

El valor cultural y su importancia histórica (determinada por haber sido el lugar donde vivió, murió y en el que reposan parte de los restos de Fray Luis de León), hacían al Convento de San Agustín, situado a las afueras de la localidad abulense de Madrigal de las Altas Torres, merecedor de una especial protección.

Finalidad para la que se había formulado por la Comisión Territorial de Patrimonio de Ávila a la entonces Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural la correspondiente propuesta para la declaración del citado inmueble como bien de interés cultural con la categoría de monumento.

Iniciada, así, por el Procurador del Común la presente actuación de oficio para conocer el estado de dichas actuaciones, se pudo conocer, según

la información facilitada por la señalada Dirección General, que se había procedido a la apertura de un periodo de información previa para evaluar las circunstancias concurrentes y poder adoptar, así, la decisión más oportuna al respecto.

Entendiéndose por tal organismo que la resolución que se adoptara respecto a la declaración como monumento del referido Convento iba a depender, en gran medida, de la resolución de los expedientes relativos al conjunto histórico y a la delimitación del recinto amurallado, ya que la decisión en torno a los mismos podía garantizar de forma suficiente la protección del mencionado inmueble.

Procedía, entonces, valorar la forma mas adecuada para que el mismo inmueble pudiera contar con una protección especial.

Se partió, para ello, de la definición que Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, entre las categorías de bien de interés cultural, efectúa del conjunto histórico: “La agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana, por ser testimonio de su cultura o constituya un valor de uso y disfrute para la colectividad, aunque individualmente no tengan una especial relevancia”.

Conforme a tal definición, procedía interpretar que esa conjunción armónica estaría integrada por distintos elementos valorados conjuntamente entre sí, con independencia de que de forma individual, esto es, por sí

mismos no contaran con un especial valor histórico o artístico. Así se manifestaba ya la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Ello, claro está, sin perjuicio de la sujeción al régimen propio de los conjuntos históricos contenido en la legislación vigente.

Debía entenderse, a tenor de tal consideración, que para que un inmueble comprendido dentro de un entorno declarado conjunto histórico, pudiera gozar como elemento particular de la protección singular establecida en la normativa señalada para los monumentos, era necesario que de forma individualizada fuese declarado bien de interés cultural. Criterio también mantenido por dicha doctrina jurisprudencial, afirmando luego que el concepto de bien cultural es un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido debe llenarse a través del propio expediente de declaración de bien de interés cultural.

Tal declaración particular de elementos individualizados que merecen una tutela superior (como destacados dentro de un conjunto por contar por sí mismos con unas características especiales que les convierten en una unidad singular), permitiría imponer, además de las obligaciones propias que afecten al conjunto histórico, las particulares del régimen de protección especial exigidas para los monumentos en la legislación vigente.

De esta regla jurisprudencial pudieron deducirse por esta Procuraduría las siguientes conclusiones:

a) Que la inclusión de un bien inmueble en el ámbito de protección especial de un conjunto histórico, no implica que por sí mismo, de forma

individual, cuente con una especial relevancia o valor histórico o artístico, sin perjuicio de su sujeción al régimen especial de los conjuntos históricos.

b) Que con independencia de la aplicación del régimen propio de un conjunto histórico, un inmueble -ubicado dentro de su entorno- puede gozar, si cuenta con un valor especial, de la protección singular, como elemento individual, establecida en la normativa vigente para los monumentos. Para lo que resulta precisa su declaración de forma individualizada como bien de interés cultural con dicha categoría.

c) Que la exigencia formal de esta declaración individual es, pues, presupuesto imprescindible para la aplicación de la protección especial y la imposición de las obligaciones o exigencias derivadas de la condición de “monumental” de un edificio, al margen de la necesaria imposición de las obligaciones propias que afecten colectivamente a todos los elementos integrantes del conjunto histórico.

d) Que, por ello, entre la generalidad que comporta el conjunto histórico y la individualidad del monumento no existe incompatibilidad alguna, ni siquiera en el régimen de protección, permitiendo de forma independiente la aplicación de las diferentes especialidades impuestas a cada una de esas categorías (como bien integrado en un conjunto y como bien individual).

El Procurador del Común estimó oportuno, por todo ello, formular la siguiente resolución a la entonces Consejería de Educación y Cultura (Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural):

«Que en la resolución del expediente de declaración de Bien de Interés Cultural con la categoría de Monumento del Convento de San Agustín, sito en Madrigal de las Altas Torres (Ávila), se tengan en cuenta las anteriores conclusiones por su importancia para garantizar de forma completa la especial protección que pudiera merecer dicho inmueble, tanto en su condición de elemento individual como en la de parte de la agrupación que constituye el conjunto».

Finalmente, de acuerdo con la línea de argumentación de esta Procuraduría, la Dirección General de Patrimonio y Bienes Culturales, mediante Resolución de 9 de diciembre de 2003, acordó incoar procedimiento de declaración de bien de interés cultural con categoría de monumento al referido Convento.

4.2. Sierra de Atapuerca (Burgos)

Algunos medios de comunicación escrita de la provincia de Burgos dieron a conocer la aparición de pintadas y graffitis en la zona de los yacimientos arqueológicos de la Sierra de Atapuerca y en el recinto del Centro de interpretación del parque arqueológico.

Desarrolladas las oportunas gestiones de información con la Consejería de Cultura y Turismo para la protección de este bien Patrimonio de la Humanidad, pudo confirmarse la veracidad de tales hechos y, con ello, la realización por dicha Administración de las actuaciones necesarias

para la restitución del bien afectado a su estado anterior y, asimismo, la adopción de medidas preventivas para la protección del conjunto.

4.3. Restos arqueológicos hallados en la calle Santa Marina y Plaza de Puerta Castillo (León)

La construcción de varios inmuebles en las parcelas núms. 3, 5 y 7 de la calle Santa Marina y 6 de la Plaza de Puerta Castillo de León, motivaron una intervención arqueológica preventiva según lo estipulado en la normativa arqueológica incluida en el Plan Especial de la Ciudad Antigua de León.

A la vista de la importancia histórica de los restos hallados, el Ayuntamiento de León, también en aplicación de la citada planificación, inició negociaciones con la propiedad para preservar los vestigios descubiertos, alcanzándose un acuerdo de permuta que permitió el paso a titularidad pública de los citados terrenos.

Sin embargo, noticias aparecidas en la prensa de la localidad de León, pusieron de manifiesto la falta de financiación suficiente para llevar a cabo el estudio y puesta en valor de tales restos arqueológicos.

Teniendo en cuenta que dicha circunstancia podía retrasar considerablemente la realización del proyecto de acondicionamiento de los mismos, se desarrollaron por esta Procuraduría las gestiones oportunas con la mencionada Corporación para conocer si habían sido adoptadas medidas de protección, hasta tanto se desarrollara el mencionado proyecto, para

evitar el posible deterioro al que se encontraban expuestos los restos señalados.

El citado Ayuntamiento, efectivamente, había establecido las medidas de protección que consideraba mas adecuadas para el mantenimiento de los restos:

a) Se había procedido a cubrir la totalidad de los restos romanos con el fin de preservarles, en la medida de lo posible, de las inclemencias climatológicas.

b) Y paralelamente a los trabajos de recubrimiento, se había procedido a reforzar el cierre de la totalidad de la parcela, además de llevarse a cabo el tapiado de todos aquellos vanos que pudieran facilitar la entrada de personas.

4.4. Rehabilitación de edificio para uso de Parador de Turismo en San Ildefonso (Segovia)

Centrada la actuación en el proyecto de construcción del futuro Parador de Turismo en San Ildefonso (Segovia), por afectar a un edificio donde cualquier intervención precisaba contar con autorización previa de la administración autonómica (de conformidad con el art. 44 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León), se desarrollaron por esta institución las gestiones de información oportunas con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, para determinar la legalidad o no del proyecto en cuestión.

Se constató, a su finalización, que efectivamente la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Segovia, en sesión celebrada el día 28 de octubre de 2003, había autorizado las obras sobre el proyecto básico de rehabilitación del edificio “Casa de Infantes” para uso de Parador de Turismo en la localidad señalada.

4.5. Palacio de Valsaín (Segovia)

Fue en este caso el importante deterioro del Palacio de Valsaín (Segovia), la causa del desarrollo de esta actuación de oficio por su consideración como bien de interés cultural con la categoría de monumento. Estando en manos privadas su titularidad, la falta de mantenimiento y conservación había originado un importante estado de abandono en el inmueble.

Desarrollada, pues, por esta Procuraduría la oportuna intervención con la Consejería de Cultura y Turismo para la adopción de medidas dirigidas hacia su tutela, pudo constatarse finalmente que con la finalidad de garantizar la protección de este monumento, por técnicos de la citada Administración se giraría visita de inspección al mismo para comprobar su estado y concretar, así, las actuaciones necesarias que debieran acometerse para su mantenimiento en un adecuado estado de conservación.

4.6. Torre de la Iglesia de San Esteban (Segovia)

Centraba, en este caso, el objeto de la intervención del Procurador del Común, la averiguación de la existencia de los capiteles originales de la

Torre de la Iglesia de San Esteban, teniendo en cuenta que en su reconstrucción a comienzos del siglo XX, tras ser desmontada por su grave deterioro sufrido por la erosión de los años y los efectos de un importante incendio ocurrido en 1896, se había procedido a la recomposición a imitación de la mayoría de los antiguos capiteles.

En el desarrollo de las gestiones de información llevadas a cabo por esta institución con la entonces Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, pudo conocerse que durante el transcurso de las diversas visitas giradas por el Arquitecto del Servicio Territorial de Cultura de Segovia con motivo de la ejecución de las últimas obras de restauración realizadas en el año 2000, se había apreciado y observado la existencia de unos sillares tallados en la hornacina que separa la nave lateral izquierda de la capilla, y que podían ser los capiteles originales de la Torre de la Iglesia.

Bien es cierto que resultaba muy complejo determinar la procedencia de tales materiales, pero la aludida posibilidad de su carácter original venía a suscitar su probable singularidad y, de este modo, un previsible valor histórico, merecedor de la necesaria articulación de un sistema adecuado para su protección y tutela de forma específica.

Este factible merecimiento de una especial consideración de los señalados bienes, por su posible valor o importancia singular de acuerdo con lo establecido en la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, hizo concluir al Procurador del Común la conveniencia de que se procediera a valorar la necesidad de que tales capiteles de la

Torre figuraran, de forma individualizada, en el inventario de bienes del patrimonio cultural de esta Comunidad Autónoma, previa la tramitación del correspondiente procedimiento. De modo que ello pudiera servir de instrumento para su estudio y protección, y salvo que se previera o existiera ya otra forma suficiente de salvaguarda, tutela e investigación de tales bienes, proporcionada al interés que pudieran poseer.

Indicaciones que fueron trasladadas a la Consejería de Cultura y Turismo, sin que se haya recibido hasta el momento contestación al respecto.

4.7. Convento de las Clarisas, Almazán (Soria)

En las noticias aparecidas en los medios de comunicación, se informaba de la negativa manifestada por el Ayuntamiento de Almazán respecto a la existencia de algún expolio de bienes muebles históricos existentes en el Convento de Las Clarisas.

Con el fin de constatar la veracidad de tal publicación, se estimó oportuno por el Procurador del Común solicitar información al respecto a la citada Corporación. Pudo, así, verificarse la realidad de las afirmaciones publicadas.

4.8. Castillo de Castrotorafe (Zamora)

Con ocasión de la actuación de oficio desarrollada en su día por esta institución respecto al estado de progresivo deterioro del Castillo situado en el despoblado de Castrotorafe (Zamora), pudo conocerse que por parte del

Ayuntamiento de San Cebrián de Castro se había realizado un proyecto de Escuela Taller, con el objetivo de proceder a la restauración y consolidación de las citadas ruinas.

A tal efecto se había redactado un estudio previo de rehabilitación sobre el conjunto de las edificaciones, iniciando un proceso de reconocimiento, limpieza y consolidación de cada una de sus partes, con el fin de paralizar el incesante deterioro.

Se había firmado, asimismo, en fecha 14 de enero de 1999 un convenio de colaboración entre la Diputación Provincial de Zamora y el señalado Ayuntamiento "para la restauración del denominado Castillo, Ermita y Murallas del despoblado de Castrotorafe".

Pese a todo ello, la restauración y consolidación de las citadas ruinas no se había llevado a efecto, poniendo, por tanto, en peligro su necesaria conservación.

Este fue el motivo por el que el Procurador del Común inició el desarrollo de las investigaciones oportunas con la referida Diputación Provincial para conocer los motivos por los que continuaban sin ejecutarse las necesarias obras de consolidación de este bien de interés cultural y, por tanto, sin frenarse su importante proceso de deterioro.

A su finalización, se pudo constatar que, finalmente, a través del Servicio Territorial de Cultura de Zamora estaba previsto comenzar los trabajos de restauración y consolidación de las citadas ruinas, dentro de la

ejecución del Plan Director aprobado al efecto por la Junta de Castilla y León.

4.9. Monasterio de Moreruela, La Granja de Moreruela (Zamora)

Observada por personal de esta Procuraduría la existencia de nuevas pintadas en algunas de las zonas del Monasterio de Moreruela, declarado Monumento Histórico-Artístico por Decreto de 3 de junio de 1931, interesaba conocer si continuaba existiendo personal encargado de su vigilancia y guarda, en garantía de poder evitar posibles expolios y actos vandálicos, y si su jornada laboral coincidía con el tiempo que el monumento permanecía abierto al público.

Las gestiones desarrolladas a tal fin con la entonces Consejería de Educación y Cultura (Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural), permitieron constatar la existencia de vigilancia en el citado monumento y su permanencia durante las horas de apertura al público.

AVANCES DE PLANEAMIENTO

Ante la fuerte contestación producida por parte de la ciudadanía, en relación con la ejecución de determinadas actuaciones de reforma interior desarrolladas en cascos históricos, en uso de las facultades que me confieren el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, y tomando como referencia el

mandato contenido en los arts. 9.2 y 105 a) CE, el art. 6.2 de la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones y el art. 6 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que consagra el derecho de todos a participar en la elección del modelo territorial concreto a desarrollar en los distintos ámbitos de la ordenación urbanística, estimé oportuno efectuar una actuación de oficio **OF/79/03** dirigida, por un lado, a los ayuntamientos que cuentan en su término municipal con algún Conjunto Histórico declarado como tal, y por otro, a la Consejería de Fomento.

Conviene comenzar señalando que las constantes referencias que últimamente se vienen realizando desde distintos sectores, respecto a la necesidad de simplificar los distintos procedimientos que integran la normativa urbanística para, de esta manera, conseguir una mayor rapidez a la hora de poner a disposición del mercado suelo apto para edificar, están incidiendo, en no pocas ocasiones, de manera negativa en esta participación, al considerar la misma como una traba más en el proceso de toma de decisiones.

Mención especial merece en este sentido, la decisión de no pocos municipios de suprimir, utilizando la posibilidad reflejada en la Ley de Urbanismo de Castilla y León, los denominados “avances de planeamiento”. La no utilización de esta figura supone un importante retroceso en la participación de la comunidad en la gestión auténticamente democrática del municipio, ya que, el proceso del planeamiento no

transciende al exterior hasta que los distintos instrumentos de planeamiento son objeto de aprobación inicial por parte de las corporaciones. Lo que se ofrece así, a la ciudadanía es ya una decisión global sólo susceptible de rectificación en su detalle. De esta manera, la participación ciudadana es mínima, limitándose a ciertos propietarios que, a través del trámite de información al público, reclaman el reconocimiento de mayores derechos.

Es necesario incidir en que la finalidad de uno y otro trámite no es coincidente. Como ha puesto de manifiesto recientemente la STS, de 23 de enero de 2003, la exposición al público prevista a través de los “avances de planeamiento” actúa cuando el planificador no ha mostrado todavía preferencia sobre ninguna de las opciones posibles, enriqueciendo los trabajos preparatorios con las sugerencias que los ciudadanos puedan aportar, mientras que el trámite de información pública se proyecta sobre una decisión ya inicialmente adoptada, operando más como crítica a la solución acogida que como propuesta de soluciones alternativas.

Sentado lo anterior, la no utilización de los “avances de planeamiento”, se ha mostrado especialmente grave en aquellos casos donde se han ejecutado operaciones de reforma interior en cacos urbanos consolidados, máxime si se trata de conjuntos históricos. En estos casos, la “clandestinidad” de las determinaciones de los planes motivada por la ausencia de un verdadero debate previo sobre las opciones en juego, ha provocado que la población no llegara a conocer las mismas hasta el momento de su ejecución, lo que ha impedido resolver, satisfactoriamente,

las tensiones que en un momento tan tardío, como es el de la ejecución, se han producido.

Conviene recordar en este punto que el apartado 3º del art. 147 del Reglamento de Planeamiento (Decreto 2159/1978, de 23 de junio), imponía la obligación de efectuar el trámite de “avance” en el procedimiento de aprobación de los Planes Especiales de reforma interior, cuando afectasen a barrios consolidados e incidieran sobre la población afectada.

Por todo ello, formulé la siguiente resolución:

«Que, por esa Consejería de Fomento se estudie la posibilidad de establecer, en la normativa urbanística, la obligatoriedad de tramitar “avances de planeamiento”, como mínimo, en los procedimientos de aprobación, bien de modificaciones puntuales del planeamiento general, bien de instrumentos de desarrollo que, planteando reformas interiores, afecten a cascos urbanos consolidados».

Con la misma fundamentación jurídica se inició otra actuación de oficio, **OF/78/03**, dirigida a la Consejería de Fomento. En este caso, el motivo era la existencia de una serie de impedimentos, derivados de la normativa urbanística, en relación con la supresión de barreras arquitectónicas en edificaciones de uso privado.

CÚPULA SOBRE LA PLAZA DE TOROS DE LEÓN

En esta Procuraduría se tramitaron los expedientes registrados con los números de referencia **Q/07-2263/01** y **OF/07-38/02**, el primero incoado a instancia de parte y el segundo de oficio. Dichos expedientes 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 arriba citada, esta institución se dirigió en tres ocasiones a la administración municipal sin que entonces, pese a los requerimientos realizados en un primer momento (23.01.2002, 27.03.2002 y 18.04.2002), se recibiera información alguna por su parte en relación con los hechos denunciados.

A la vista de lo anterior y, teniendo en cuenta que por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, se modificó la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, aclarando, a los efectos que nos ocupa, que el Procurador del Común supervisa la actuación de los Entes Locales de Castilla y León en materias de competencia de la Comunidad Autónoma (en relación con los arts. 3.2 y 18.2 de la Ley y el art. 502 del vigente Código Penal) se procedió a abrir una actuación de oficio con fecha 4 de junio de 2002 y con el número de referencia **OF/07-38/02** teniendo en cuenta la posible afectación del derecho fundamental reconocido en el art. 15 de la Constitución (derecho a la vida y a la integridad física) dada la frecuente organización de espectáculos de masas en dicho recinto.

En contestación a dicho escrito, reiterado con fechas 10 de septiembre de 2002 y 24 de enero de 2003, se remite información con fecha de entrada en esta Procuraduría el día 15 de abril de 2003. En concreto, se remite un informe redactado por el Técnico Adjunto al Jefe del Servicio de Establecimientos y un informe del Técnico Adjunto al Jefe del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo.

En el informe redactado por el Técnico Adjunto al Jefe del Servicio de Establecimientos se señalaba:

«En contestación a Providencia de Alcaldía de 9 de Abril de 2003, solicitando cumplimentación de la documentación interesada por el Procurador del Común de Castilla y León, en relación a la construcción de una cúpula sobre la Plaza de Toros de León, y, concretamente, en lo que se refiere a “copia de expediente tramitado en relación con la Ley 5/1993, de “Actividades Clasificadas de Castilla y León”, tengo a bien poner en su conocimiento que, consultado el registro informatizado de expedientes del Negociado de Establecimientos, puede determinarse que, a partir de 1 de Enero de 1991, no aparece ninguna solicitud de Licencia de Actividad ni de Licencia de Apertura de la Plaza de Toros de León».

Por su parte, en el informe suscrito por el Técnico Adjunto al Jefe del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo se decía textualmente:

«Vista la Providencia de la Alcaldía-Presidencia de 9 de abril de 2003, por la que se interesa que se de cumplimiento a lo solicitado por el Procurador del Común, mediante escrito presentado en este Ayuntamiento el día 28 de marzo del presente siendo su referencia OF/07-38/02, relativa a la construcción de una cúpula sobre la Plaza Toros de León, la Técnico que suscribe emite el siguiente,

Informe:

Una vez comprobados los datos obrantes en la Adjuntía de Obras del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo, se ha podido verificar que no existe solicitud alguna de licencia de obras para la instalación de una cúpula sobre la Plaza de Toros de León.

No obstante lo anterior se tiene conocimiento que por el Pleno Municipal en sesión ordinaria celebrada el 19 de Mayo de 2000 se acordó por unanimidad aprobar el proyecto de convenio suscrito entre el Ayuntamiento de León y Actividades Taurinas S.L., sobre actuaciones a realizar en la Plaza de Toros y su entorno.

En cumplimiento de la cláusula cuarta del mencionado convenio, por la entidad Actividades Taurinas, S.L., se presenta un proyecto sobre la estructura de la cubierta de la Plaza de Toros de León, redactado por la empresa Fhecor Ingenieros Consultores, SA, siendo informado el mismo por el Arquitecto Municipal, D. Miguel Chaguaceda, el 20 de octubre de 2000, aprobándose dicho proyecto por acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno en

sesión ordinaria celebrada el 24 de octubre de 2000. Dicho proyecto se tramitó directamente desde la Concejalía de Urbanismo, sin que en ningún momento tuviera entrada en el Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo.

En fecha 8 de junio de 2001 por la Inspección Urbanística Municipal, se pone en conocimiento de esta Adjuntía , las obras que se están ejecutando en la Plaza de Toros de León carecen de la preceptiva licencia municipal.

Como consecuencia de dicha inspección en fecha 12 de junio de 2001, por la adjuntía de obras se redacta un Decreto cuyo contenido a continuación se transcribe:

“Decreto de la Alcaldía-Presidencia

En la ciudad de León, a doce de junio de dos mil uno.

Visto el expediente 1640/01 de la Adjuntía de Obras, promovido de oficio por el Ayuntamiento de León, como consecuencia de la visita de inspección practicada por el Servicio de Inspección Urbanística realizada el día 8 de junio del presente, relativo a la obra que se está ejecutando en la Plaza de Toros de esta capital consistente en la cubrición de la misma mediante una estructura metálica tipo esférica, propiedad de Actividades Taurinas S.L., representada por D. Gustavo Postigo Santamaría, y

Resultando: Que, en 7 de junio de 2001, tiene entrada en el Registro General de este Ayuntamiento un escrito firmado por D. Juan Martínez Apezteguia, poniendo de manifiesto que es titular de la patente n° 9600081, registrada en la Oficina Española de Patentes y Marcas, que protege una ‘Cubierta Retráctil para grandes recintos, abiertos y cerrados’ conocida como sistema párpado, teniendo conocimiento que la cubierta de la Plaza de Toros de León se encuentra en fase de construcción, con un sistema de cierre similar, infringiendo la patente antes señalada.

Resultando: Que, como consecuencia del escrito anteriormente mencionado y tras consultar dos datos obrantes en el Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo, resulta que no consta que para la ejecución de las obras de cubrición de la Plaza de Toros se haya solicitado licencia alguna.

Resultando: Que de la inspección practicada se verifica igualmente que en las obras de referencia se ha instalado una torre grúa, no constando igualmente solicitud alguna para su instalación.

Considerando: Que, las obras efectuadas, así como la instalación de la torre grúa, no están amparadas por la preceptiva licencia municipal exigida en los art. 97 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Esta Alcaldía, en ejercicio de las atribuciones que le son conferidas por los arts. 113 y ss. de la citada Ley de Urbanismo de Castilla y León, RESUELVE:

1º.- Ordenar a la entidad Actividades Taurinas, S.L. y en su nombre a D. Gustavo Postigo Santamaría, como presunto responsable de la ejecución de las obras de cubrición de la Plaza de Toros de León, situada en la calle La Corredera s/n , que no se encuentran amparadas en la preceptiva y previa licencia municipal, su inmediata paralización, significándole que no podrán ser reanudadas en tanto no se solicite y obtenga la preceptiva licencia municipal de obras.

2º.- Ordenar igualmente al interesado que en un plazo de cinco días, contados a partir del siguiente al del recibo de la correspondiente notificación, proceda a retirar los materiales y maquinaria preparados para ser utilizados en la obra, con apercibimiento de que, de no hacerlo así en el indicado plazo, así como, si no se hubiere procedido a la paralización de las obras, se procederá al precinto de las instalaciones y retirada de la maquinaria, así como a la suspensión de los suministros de agua, energía y telefonía.

3º.- Requerir al interesado a fin de que en un plazo de tres meses, contados a partir del día siguiente al del recibo de la correspondiente notificación, solicite licencia de obras que ampare

las que realmente han sido ejecutadas con indicación de su presupuesto.

4º.- Requerir a Actividades Taurinas, S.L., en la representación indicada para que de conformidad con lo establecido en los arts. 2.1 m) , 3.2 d) y 19 de la Ley 5/1993 de 21 de octubre de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como en el art. 91.1.d de la Ley 5/1999 de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León, solicite en el plazo de quince días, la oportuna licencia de actividad, adjuntando al efecto la documentación exigida por el art. 3 del Decreto de Castilla y León 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas (dos ejemplares del proyecto técnico y memoria descriptiva de la actividad).

5º.- Requerir igualmente a la empresa ejecutora de las obras para que en el plazo anteriormente señalado, solicite la correspondiente autorización para instalar la torre grúa que se encuentra instalada en el interior del recinto de la plaza de Toros, para la cual y a dicha solicitud deberán acompañar los siguientes documentos:

a) Plano de ubicación de la grúa, con las áreas de barrido de la pluma, firmado por el arquitecto autor del proyecto o el Director de las obras y visado por el colegio profesional correspondiente.

b) Copia compulsada de la póliza de seguro con cobertura total de cualquier género de accidentes que pueda producir el funcionamiento de la grúa y su estancia en obra.

c) Certificación de buen funcionamiento y seguridad de la grúa, durante todo el transcurso y hasta la paralización de las obras o su desmontaje, expedida por técnico competente, de acuerdo con las disposiciones legales en vigor y visada por el Colegio oficial que corresponda.

d) Certificación de la casa instaladora, acreditativa del perfecto estado de montaje y funcionamiento de la grúa.

6º.- Otorgar al interesado el preceptivo trámite de audiencia y vista en el expediente, con carácter previo a su resolución, a fin de que en un plazo de quince días, contados a partir del siguiente al del recibo de la correspondiente notificación, pueda alegar y presentar por escrito cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes en defensa de su derecho.

7º.- Dar traslado de la presente resolución a la Policía Local y al Servicio Municipal de Inspección Urbanística, a fin de que se vigile el cumplimiento de lo dispuesto en el mismo, dando cuenta a esta Alcaldía de cuantas incidencias se produzcan, al objeto de adoptar las medidas procedentes.

8º.- Proponer la incoación de procedimiento sancionador por comisión de infracción urbanística.

Así lo acordó, mandó y firmó el Alcalde, ante mí, el Secretario, que doy fe”.

En cumplimiento de la orden cursada por el Concejal de Urbanismo a la Jefe del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo de fecha 11 de junio de 2001, se le comunicó la resolución transcrita con anterioridad, a la firma de la misma, resolución que no se cursó, quedando en el expediente administrativo, dicho decreto así como la diligencia certificada y las notificaciones.

Desde esta fecha todas las actuaciones así como el expediente administrativo ha permanecido en la Concejalía de Urbanismo».

De la documentación remitida por ese Ayuntamiento se desprendía, por lo tanto, lo siguiente:

1.- Como consecuencia del denominado “Convenio urbanístico sobre actuaciones a realizar en la Plaza de Toros y su entorno” suscrito entre el Ayuntamiento de León y la sociedad mercantil Actividades Taurinas, S.L., esta última ha ejecutado una serie de obras en la Plaza de Toros de León. Entre ellas figura la cubrición de la misma.

2.- Las mencionadas obras tienen como objeto convertir a la citada instalación en un recinto para la realización de grandes eventos deportivos, musicales y culturales, así como adecuar los locales situados en su planta

baja para el uso comercial o terciario, ampliando y reformando así su actividad originaria.

3.- Aunque no era necesaria su inclusión expresa, a tenor de lo dispuesto en el punto 2 del art. 94 de la LUCyL, las estipulaciones tercera y cuarta del mencionado Convenio, imponían a la citada sociedad mercantil la obligación de obtener las oportunas licencias de actividad y/o de obras, y, en su caso, de apertura para la ejecución de las consabidas obras.

4.- Según consta en los informes remitidos por el Técnico Adjunto al Jefe del servicio de Establecimientos y por el Técnico Adjunto al Jefe del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo, por la sociedad mercantil Actividades Taurinas, S.L., no se ha solicitado y, por lo tanto, obtenido ninguna de las oportunas licencias de actividad, obras y apertura.

5.- Aunque a través de un acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno de fecha 24.10.2000 se aprobó un proyecto sobre la estructura de la cubierta de la Plaza de Toros de León, tanto la Inspección Urbanista Municipal como la Adjuntía de Obras consideran que dicho acuerdo no ampara la ejecución de las obras que se han desarrollado en el citado recinto.

6.- Como consecuencia de lo expuesto, por la Adjuntía de Obras se redacta, a modo de propuesta de resolución visto el informe de la Inspección Urbanística Municipal de fecha 08.06.2001, un Decreto de fecha 12.06.2001 para su firma por el órgano competente para resolver (en este caso el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de León).

7.- Según consta en el informe redactado por el Técnico Adjunto al Jefe del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo, por orden del Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de León, dicho Decreto no se cursó, quedando en el expediente administrativo el mismo, así como la diligencia certificada y las notificaciones correspondientes.

Sentado lo anterior, este Procurador del Común llegó a las siguientes conclusiones:

1.- La sociedad mercantil Actividades Taurinas, S.L., ha ejecutado una serie de obras en la Plaza de Toros de León sin contar con las oportunas licencias urbanísticas.

2.- Aun cuando por la Inspección Urbanística Municipal y por la adjuntía de Obras se ha puesto de manifiesto la existencia de estos ilícitos urbanísticos, no se han tramitado los correspondientes procedimientos de restauración de la legalidad urbanística y sancionadores.

3.- Las mencionadas obras tienen como objeto convertir a la citada instalación en un recinto para la realización de grandes eventos deportivos, musicales y culturales, así como adecuar los locales situados en su planta baja para el uso comercial o terciario, ampliando y reformando así su actividad originaria.

4.- Aun cuando por la Adjuntía de Obras se ha puesto de manifiesto la necesidad de tramitar el procedimiento establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, modificada por la Ley 2/1996,

de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales, la sociedad mercantil Actividades Taurinas, S.L., no ha solicitado y, por lo tanto, obtenido las oportunas licencias de actividad y apertura.

5.- Pese a que la sociedad mercantil Actividades Taurinas, S.L., no cuenta con las oportunas licencias, es público y notorio que en la Plaza de Toros de León se vienen a desarrollar distintos eventos de carácter multitudinario. Esto conlleva la existencia de riesgos ciertos para la vida y la seguridad física de las personas.

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló con fecha de salida 21 de mayo de 2003 la siguiente resolución al Ayuntamiento de León:

«Primero. Que se proceda a tramitar el preceptivo procedimiento para la obtención de la correspondiente licencia de actividad y apertura respecto a la reforma de la Plaza de Toros de León con base en lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

Segundo. Que se inicie un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística para aquellos ilícitos urbanísticos sobre los que se haya producido la caducidad de la acción, con base en lo dispuesto en el art. 118 de la Ley 5/1999.

Tercero. 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 el art. 115 y siguientes de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León.

Cuarto. Que hasta que se sustancien el correspondiente procedimiento de restauración de la legalidad urbanística y el de concesión de la licencia de actividad y apertura se proceda a la clausura del consabido recinto con base en lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 51/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas. A juicio de esta Procuraduría, el interés público así lo aconseja ya que se están desarrollando eventos multitudinarios en la Plaza de Toros.

Quinto. Que se ordene a las empresas correspondientes la suspensión del suministro de agua, energía eléctrica y telefonía a la Plaza de Toros de León hasta que se notifique el otorgamiento de las licencias urbanísticas y de apertura con base en lo dispuesto en el punto 3º del art. 113 de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León y en el art. 19 de la Ley 5/1993 de Actividades Clasificadas».

En dicha resolución, por otro lado, quiso este Procurador dejar constancia de forma expresa, con independencia de las acciones que puedan plantearse tal y como se señalaba en la misma, de su inquietud y

desasosiego respecto a las actuaciones de algunos responsables municipales, tanto políticos como técnicos, en relación con los hechos objeto de denuncia, máxime si tenemos en cuenta los usos a que se destina el recinto en cuestión.

A la vista del contenido del escrito municipal de fecha 4 de junio de 2003 -en virtud del cual se traslada el acuerdo de la Comisión de Gobierno de 3 de junio de 2003- y del de fecha 20 de junio de 2003 en el que textualmente se señala que “... *es propósito de esta Concejalía adoptar, cuanto antes, las medidas pertinentes para regularizar la situación anteriormente descrita en todos los aspectos puestos de manifiesto por VI. en el escrito de fecha 21 de mayo de 2003*” consideró esta Procuraduría aceptada su resolución relativa a los expedientes citados en el primer párrafo de este escrito.

Sin embargo, con fecha de salida 21 de noviembre de 2003, esta Procuraduría del Común procedió a la incoación de una actuación de oficio con el número de referencia **OF/05-118/03** solicitando información sobre las medidas adoptadas por esa Corporación Municipal con posterioridad al escrito de fecha 20 de junio de 2003.

En dicho escrito se volvía de nuevo a poner de manifiesto, como ya se hizo en la resolución, mi zozobra y desazón respecto a las actuaciones municipales en relación con la construcción de la cubierta de la plaza de toros de León.

A través de un informe registrado de salida en el Ayuntamiento con fecha 4 de diciembre de 2003 se procedió a atender el requerimiento de información formulado desde esta Procuraduría.

En el escrito, entre otras actuaciones, se pone de manifiesto ante esta Procuraduría un informe emitido, a solicitud de la Comisión Municipal de Gobierno, por la Jefe del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo, en el cual, por los motivos allí expuestos, se proponen al órgano citado, entre otras, las siguientes actuaciones:

- La inmediata clausura del recinto Plaza de Toros “El Parque”.
- Ordenar a las empresas correspondientes la suspensión del suministro de agua, energía eléctrica y telefonía a la Plaza de Toros, hasta la notificación del otorgamiento de las licencias ambiental y de apertura.

A la vista del contenido de dicho informe y, en especial, de las actuaciones propuestas en relación con la Plaza de Toros de León, con fecha de salida 15 de enero de 2004 se remitió escrito al Ayuntamiento para que, en el plazo de 15 días, informara sobre las medidas adoptadas por esa Corporación Municipal a la vista del contenido del informe emitido por la Jefe del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo.

En dicho escrito se advertía expresamente de que, si en el plazo aludido, por esa Corporación Municipal no se adoptaban las medidas a que se refiere el aludido informe (y que en su día fueron puestas de manifiesto en la resolución emitida por esta institución) se pondrían los hechos en

conocimiento del Ministerio Fiscal de conformidad con el art. 18.3 de la Ley 2/1994.

Con fecha 5 de febrero de 2004 tuvo entrada en esta institución escrito remitido por el Concejal de Urbanismo (sin registro de salida) relativo a la problemática que constituye el objeto de la actuación de oficio arriba identificada. En dicho escrito se solicita una prórroga del plazo concedido para adoptar las medidas pertinentes tendentes a regularizar la Plaza de Toros de León.

Atendiendo a dicha solicitud por esta institución, con fecha 5 de febrero de 2004, se accede a lo solicitado.

No obstante, en el mismo escrito en que este Procurador del Común accede a la solicitud de prórroga solicitaba que en un plazo no superior a 1 mes se informara sobre las medidas adoptadas por esa Corporación Municipal a la vista del contenido del informe emitido por la Jefe del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo. También se indicaba que, si en el plazo aludido por esa Corporación Municipal no se adoptaban dichas medidas, se pondrían los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal de conformidad con el art. 18.3 de la Ley 2/1994. Con independencia de lo anterior, se rogaba también tuviera informada a esta institución puntualmente de las distintas actuaciones municipales en relación con este asunto.

Con fecha 5 de marzo de 2004 ha tenido entrada en esta institución escrito remitido por el Ayuntamiento (salida 3 de marzo) relativo a la problemática que constituye el objeto de la actuación de oficio.

A dicho escrito se adjunta Informe de la Comisión de Urbanismo, Vivienda, Obras, Infraestructuras y Parque Móvil adoptado en su reunión de fecha 27 de febrero de 2004.

En dicho informe textualmente se establece *“Intervino el Presidente de la Comisión quien dijo que conoce el informe a que hace referencia la secretaria de la comisión pero que en el día de la fecha va a mantener una reunión con representantes de la empresa para intentar llegar a una solución... por todo ello, propone dejar el informe sobre la mesa hasta ver cual es la postura de la empresa y a la vista de los resultados de la reunión adoptar los acuerdos que se estimen pertinentes”*.

A la vista de lo anterior, se remitió nuevo escrito al Ayuntamiento, con fecha 9 de marzo de 2004, en el que se ponía de manifiesto la extrañeza derivada de que, refiriéndose el informe transcrito a una reunión que, supuestamente, tuvo lugar el día 27 de febrero no se informe a este Procurador del Común de los resultados de la misma en su escrito de salida 3 de marzo (por cierto, el informe de la Comisión se compulsó por el Jefe del Servicio el día 5 de marzo).

En dicho escrito de 9 de marzo este Procurador del Común solicitaba información, en el plazo de 7 días, sobre los acuerdos adoptados

con posterioridad a la reunión celebrada, en su caso, con fecha 27 de febrero de 2004.

En dicho escrito último también se indicaba que *“si en el plazo aludido por esa Corporación Municipal no se adoptaran las medidas contenidas en el informe emitido por la Jefe del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo (y que en su día fueron puestas de manifiesto en la resolución emitida por esta institución), se pondrán los hechos, sin más trámites, en conocimiento del Ministerio Fiscal de conformidad con el art. 18.3 de la Ley 2/1994”*.

Por otro lado y, en relación, también, con el Ayuntamiento de León, con fecha 30 de mayo de 2003 se remitieron escritos a la Jefe del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo así como a la Adjunta a la citada Jefatura en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 14 de la Ley 2/1994 a fin de que, en el plazo de 15 días, alegaran ante esta institución cuanto estimaran conveniente. A la vista de la documentación aportada por ambas en el trámite de alegaciones, se procedió a la finalización de las investigaciones iniciadas de conformidad con el citado precepto legal al no apreciar indicios de responsabilidad disciplinaria.

También debo indicar que, con fecha 6 de junio de 2003, recibí una invitación del Concejal de Urbanismo y Asuntos Europeos para participar en una reunión sobre la referida cuestión (obras ejecutadas en la plaza de toros) en el Ayuntamiento. Dicha invitación fue declinada con fecha 9 de junio por no parecerme oportuna mi participación en la misma.

Finalmente, y en relación con la referida Administración Municipal, también debo indicar que el Concejal de Urbanismo y Vivienda se personó en esta institución el día 10 de julio de 2003 una vez recibida su carta del pasado 20 de junio en la que manifestaba su deseo de mantener cuanto antes una reunión con el Procurador del Común. Asimismo, fue recibida la propiedad del consabido recinto con fecha 20 de junio de 2003 cuyas alegaciones obran incorporadas a los expedientes señalados en el encabezamiento.

En relación con la Consejería de Medio Ambiente, también debo dejar constancia de la resolución remitida al citado Centro Directivo con fecha 30 de mayo de 2003 sobre el mismo asunto. La misma fue rechazada mediante escrito recibido el 3 de julio de 2003.

En dicha resolución se instaba a dicha Consejería a proceder según lo dispuesto en el art. 22.2 de la Ley 5/1993 de 21 de octubre, a incoar expediente sancionador con base en lo dispuesto en los arts. 28.2.b) y 32.1, así como a inspeccionar el consabido recinto procediendo a su clausura de conformidad con lo dispuesto en el art. 24 b) del mismo texto legal.

No obstante, debido a mi disconformidad con los argumentos esgrimidos por esa Consejería para no aceptar la citada resolución, se hizo llegar al citado Centro Directivo con fecha de salida 28 de julio de 2003 escrito con las siguientes consideraciones.

1.- La supervisión que realizó esta Procuraduría respecto a la actuación de esa Consejería de Medio Ambiente se refirió a unos hechos

que fueron puestos de manifiesto el 06.06.2002. En dicha fecha, no estaba aprobada la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, siendo de aplicación la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas en Castilla y León.

2.- La resolución que esta Procuraduría formuló con fecha 30.05.2003 se hizo con base en lo que esa Consejería contestó en su informe de fecha 16.08.2002 y que fue recibido en esta institución el 12.09.2002. Cuando se remitió el citado informe no estaba aprobada la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, siendo de aplicación la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas en Castilla y León.

3.- En el informe remitido por esa Consejería, a través del cual se me comunica la no aceptación de la mencionada resolución, no se hace ningún tipo de mención a los argumentos jurídicos esgrimidos por esta Procuraduría en la misma.

4.- Asimismo, la resolución no aceptada se remitió a la Consejería de Medio Ambiente cuando aun no estaba en vigor la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León (Disposición Final Séptima), siendo de aplicación la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas en Castilla y León.

Para concluir no puedo dejar de referirme a las afirmaciones de la propiedad (y que ha hecho suyas algún responsable político) sobre que *“La obra ejecutada ni siquiera se apoya en la plaza de toros (se sustenta*

directamente en el suelo) no existiendo punto ninguno de contacto entre aquella cubierta y dicha plaza. A dichas afirmaciones hace referencia el informe del Jefe del Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo de fecha 2 de diciembre de 2003.

En este sentido dicho informe es concluyente al respecto. Por su interés se transcriben textualmente dos párrafos de dicho informe:

«...1º.- Informe emitido por el Arquitecto Municipal, de 20 de Octubre de 2000, sobre el Proyecto de Estructura de la Cubierta de la Plaza de Toros, presentando por Actividades Taurinas SL. Se recoge textualmente: “...La compatibilidad de ambas se encuentra descrita en el Proyecto, que altera en lo imprescindible la actual estructura, aprovechando elementos formales actuales -pilastras- como lugar mas adecuado para injertar la nueva estructura.” De donde se deduce claramente que la obra ejecutada, sin licencia, si se apoya en al Plaza de Toros, existiendo un punto de contacto, las Pilastras donde se injerta la nueva estructura (Estructura de Cubierta).

(...)

La desestimación de esta primera alegación por cuanto que si existe ampliación y reforma de la actividad (sin licencia de actividad inicial que la ampare y por supuesto sin la licencia de actividad para esas ampliaciones) al convertirse en un espacio cubierto y dedicado a múltiples usos, a eventos multitudinarios

además de los tradicionales relacionados con la Tauromaquia, como se ha demostrado. Si se han ejecutado obras (sin licencias) como la cubierta de la Plaza de Toros y además las obras realizadas se apoyan en la Plaza de Toros, existiendo un punto de contacto, en las ‘Pilastras’ donde se injerta la nueva estructura (Estructura de Cubierta)».

El art. 15 de la Constitución establece que todos tienen derecho a la vida y a la integridad física (sección 1 del capítulo II del título primero), derecho fundamental para cuya protección y defensa, entre otros, se ha designado a este Procurador del Común por las Cortes Regionales.

En este caso, a la vista de las informaciones que obran en esta institución, y de conformidad con las funciones que me otorgan el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, esta Procuraduría del Común puso los hechos en conocimiento del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con fecha 30 de marzo de 2004 teniendo en cuenta, no solamente la vulneración de la normativa administrativa aplicable al caso, sino la posible afectación del derecho fundamental aludido y por si los mismos pudieran constituir algún tipo de infracción penal.

ADJUDICACIÓN Y ENTREGA DE VIVIENDAS DE PROMOCIÓN DIRECTA

Esta Procuraduría, ya en el año 2002, estimó oportuno iniciar una actuación de oficio con la finalidad de llevar a cabo una investigación sobre la actividad desarrollada por la Administración autonómica, en el ámbito de los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas promovidas por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León (ahora, denominadas viviendas de protección pública, de nueva construcción de gestión pública, en su vertiente de viviendas de promoción directa).

En efecto, diversas quejas planteadas por los ciudadanos ante esta institución suscitaron la conveniencia de verificar el cumplimiento por parte de la Administración autonómica, de un lado, del plazo máximo establecido, desde la aprobación de la Ley 6/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, para resolver y notificar las solicitudes formuladas en este tipo de procedimientos administrativos y, de otro, la rapidez en la entrega de las viviendas de protección oficial, una vez que las mismas son adjudicadas.

En el curso de la citada investigación esta Procuraduría del Común se dirigió a la Consejería de Fomento con el objetivo de obtener información acerca de los procedimientos de viviendas protegidas ya iniciados que, al finalizar el año 2002, no hubieran sido aún objeto de resolución, así como de las viviendas que, habiendo sido adjudicadas, no hubieran sido objeto de entrega a sus adjudicatarios.

La información solicitada fue proporcionada mediante la remisión de un informe de cada uno de los nueve servicios territoriales de Fomento de las provincias de la Comunidad, en los cuales se hacían constar los datos solicitados.

Del análisis de la citada información, se desprendía que no era inusual el retraso en la entrega de viviendas protegidas, una vez que es firme la adjudicación de las mismas, ni la existencia de problemas de tipo urbanístico que, en ocasiones, dificultan las obras de edificación de aquéllas, con la incidencia que ello tiene en los procedimientos de adjudicación.

Así, en la provincia de Ávila existían, en la fecha de remisión del informe, dos grupos de viviendas promovidos por la Administración autonómica que, habiendo sido adjudicados con carácter firme, no habían sido aún entregados.

Tales grupos eran, en primer lugar, el denominado “Ferrerías de Ávila”, integrado por once viviendas y sito en la localidad de Ramacastañas (Arenas de San Pedro). Habiendo sido publicada la lista firme de adjudicatarios con fecha 23 de julio de 2002 (con seis solicitantes incluidos), la causa del retraso en la entrega se encontraba en la ausencia de urbanización de la zona.

En segundo lugar, y dentro todavía de la provincia de Ávila, el grupo denominado “Sotillo”, de la localidad de Sotillo de la Adrada, integrado por veinte viviendas, que había visto publicada su lista firme de

adjudicatarios (con cuatro solicitantes incluidos) con fecha 5 de agosto de 2002, no habiéndose entregado las viviendas por estar aún pendientes de finalización sus obras.

En la provincia de León, por su parte, cinco promociones tenían ya publicada la lista definitiva de adjudicatarios, estando dos de ellas aún en construcción (un grupo de quince viviendas en Villamanín y otro grupo de dieciséis de viviendas en Narayola). No conocía esta Procuraduría las obras pendientes aún para la finalización de las viviendas y para que éstas fueran susceptibles de ocupación, ni la fecha prevista para la publicación de la lista firme de adjudicatarios, ni tampoco, por tanto, el nivel de riesgo que existía de que se publicara esta última lista sin que fuera posible la entrega efectiva de las viviendas.

En la provincia de Palencia, la adjudicación de ciento cuarenta y seis viviendas en la capital, se hallaba ralentizada como consecuencia de que, en la fecha de remisión del informe, tales viviendas carecían de los servicios urbanísticos necesarios.

En la provincia de Soria, por su parte, un grupo de seis viviendas en la localidad de Burgo de Osma, iba a ver aprobada su lista firme de adjudicatarios en el mes de febrero del año 2003, sin que la obra hubiera finalizado en aquella fecha.

Por último, en la provincia de Zamora la lista de adjudicatarios del grupo de 26 viviendas, sitas en la C/ Guardia Civil de la capital, había sido publicada, no pudiendo ser entregadas las viviendas por carecer las mismas

de licencia de primera ocupación otorgada por el Ayuntamiento, así como por estar pendiente la recepción de la obra. Se hacía constar expresamente que la ausencia de entrega de las viviendas indicadas no estaba condicionada por la terminación de las obras de urbanización.

En consecuencia, se podía concluir que en algunas promociones de viviendas protegidas llevadas a cabo directamente por la Consejería de Fomento, una vez adjudicadas las mismas con carácter firme, no era posible, en la fecha de remisión del informe indicado, la formalización de los correspondientes contratos de compraventa, su entrega efectiva y su ocupación, por ausencia de ejecución de las obras de edificación o urbanización de las viviendas, con el consecuente perjuicio que ello causaba a los adjudicatarios de aquéllas.

Esta problemática ya había sido estudiada por esta Procuraduría para un caso concreto que se planteó en la provincia de Segovia (en concreto en el término municipal de El Espinar) y que había dado lugar al expediente de queja **Q/1891/01**. La investigación llevada a cabo con ocasión de la queja indicada finalizó con la formulación de una resolución a la Consejería de Fomento, resolución de la que se hace una amplia referencia en el informe de esta Procuraduría correspondiente al año 2002.

En aquella resolución se hacía referencia al régimen jurídico aplicable a dos procedimientos diferentes pero íntimamente relacionados como son el de edificación y urbanización de viviendas protegidas. El desarrollo de ambos debe garantizar que, una vez adjudicada con carácter

firme una vivienda protegida promovida por la Administración, la misma sea efectivamente entregada y ocupada por su adjudicatario, sin que existan retrasos temporales que generen perjuicios al ciudadano.

Como se señalaba en la resolución precitada y con base en los mismos argumentos jurídicos que allí se expusieron, adjudicación firme de la vivienda, notificación individual de la misma y formalización de la adjudicación a través del otorgamiento de los correspondientes contratos de compraventa o arrendamiento, son tres momentos procedimentales dirigidos a operar la efectiva traslación de derechos sobre la vivienda promovida al ciudadano destinatario inmediato de la acción pública de fomento, que deben sucederse temporalmente sin solución de continuidad y sin interrupciones temporales amplias.

El cumplimiento de la finalidad de dotar de efectividad a la decisión administrativa adoptada en el correspondiente procedimiento de adjudicación de viviendas de protección pública y plasmada en la propia adjudicación definitiva, exige que aquella sucesión temporal se produzca en plazos cortos, sin que el sujeto público actuante pueda ni deba demorar el acceso por el ciudadano adjudicatario a los derechos previamente reconocidos mediante el transcurso de períodos temporales amplios entre cada uno de los momentos que vengo comentando, incrementando así aún más los plazos empleados por la Administración autonómica en este tipo de procedimientos.

Lo anterior, si bien se afirmaba en la fecha en la que se formuló la resolución precitada a la vista de lo dispuesto en la Orden de 12 de julio de 2000, sobre adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, continuaba siendo plenamente aplicable, aun cuando la norma anterior se hubiera visto sustituida por la Orden de 11 de diciembre de 2002, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, que para las viviendas de promoción directa mantiene en lo sustancial lo señalado en la primera de las órdenes citadas.

En la resolución reiterada se identificaba como una de las causas por las cuales no era posible en muchos casos la entrega rápida de la vivienda una vez que la misma era adjudicada, a la ausencia de la necesaria, cuando menos, simultaneidad de las operaciones materiales de edificación y urbanización de las viviendas. En la argumentación jurídica contenida en aquella resolución se exponían los preceptos legales y la interpretación jurisprudencial de los mismos, a los cuales me remito aquí, que exigían, cuando menos, aquella simultaneidad.

Esta exigencia normativa, al igual que ocurría en el supuesto que había dado lugar a la queja antes identificada, parecía haberse incumplido, cuando menos, en el grupo de 11 viviendas promovido en la localidad de Ramacastañas (Arenas de San Pedro), provincia de Ávila.

Asimismo, en otros supuestos eran las obras pendientes, en general y sin especificar si son las de edificación propiamente dicha o las de

urbanización, las que impedían la entrega de las viviendas una vez que habían sido adjudicadas.

En cualquier caso, esta Procuraduría a la vista de la información recabada consideró necesario, además de instar la entrega efectiva de las viviendas adjudicadas con carácter firme que no eran susceptibles aún de ocupación, en el plazo de tiempo más breve posible de tiempo, hacer una llamada de atención, nuevamente y con carácter general, sobre la necesidad de garantizar que las viviendas promovidas directamente por la Consejería de Fomento pudieran ser entregadas en lapsos de tiempo cortos, una vez que hayan sido adjudicadas con carácter firme, con el fin de evitar perjuicios innecesarios a los adjudicatarios.

Dicha llamada de atención debía entenderse realizada haciendo hincapié en lo siguiente: la necesidad de que fuera observada en la construcción de este tipo de viviendas la, cuando menos, simultaneidad entre urbanización y edificación que se exige en la normativa urbanística para toda vivienda, sin que la titularidad municipal de las competencias urbanísticas pueda hacer olvidar la responsabilidad principal que recae sobre el promotor de la vivienda, máxime cuando éste es una Administración pública como era el caso.

Por último, resta indicar que, en la resolución precitada de la queja **Q/1891/01**, esta Procuraduría instaba a la Administración autonómica a que procediera a iniciar el correspondiente procedimiento administrativo dirigido a determinar la posible indemnizabilidad de los daños económicos

sufridos por los adjudicatarios de unas viviendas promovidas por la Consejería de Fomento en el término municipal de El Espinar, provincia de Segovia, como consecuencia del retraso temporal sufrido en la formalización de la adjudicación.

Allí se mantenía, con argumentos jurídicos que también reitero aquí, la posible indemnizabilidad de los daños causados a los ciudadanos adjudicatarios de una vivienda promovida por la Administración, cuando aquéllos tuvieran su origen en los retrasos temporales incurridos para proceder a la efectiva entrega de las viviendas.

Por ello, se procedió a reiterar la conveniencia de iniciar, de oficio, procedimientos de responsabilidad patrimonial para todos aquellos supuestos en los que se hubieran producido retrasos amplios en la entrega de las viviendas, una vez adjudicadas con carácter firme las mismas.

Era en esos procedimientos en los que se debían adoptar las actuaciones preceptivas y aquellas que se consideraran convenientes para determinar la realidad o no de la concurrencia de los requisitos que generen la obligación de la Administración autonómica de indemnizar a través de sus presupuestos, los daños causados a ciudadanos como consecuencia de los retrasos en la entrega incurridos, así como, en su caso, la posible concurrencia de responsabilidades de la Administración autonómica y de la municipal competente en cada caso.

En consecuencia, la información recabada con ocasión de la investigación de oficio llevada a cabo, había manifestado que las

circunstancias que, en su día, concurrieron en el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja antes referida, concurrían en otras promociones de viviendas de la Consejería de Fomento en la Región, motivo por el cual procedía extender lo recomendado en aquella ocasión para un supuesto singular, a todos aquellos casos que existían en la Comunidad Autónoma. Asimismo, procedía instar a la Administración autonómica a que adoptase las medidas necesarias para evitar retrasos como el que había sido denunciado en el año 2001 ante esta Procuraduría o como los que se manifestaban en la información proporcionada en la actuación de oficio ahora comentada.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, esta Procuraduría procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Primero.-. En relación con aquellas viviendas promovidas directamente por esa Consejería de Fomento que hayan sido adjudicadas con carácter firme y que aún no hayan sido entregadas:

- Adoptar las medidas necesarias para lograr que su efectiva ocupación por los adjudicatarios pueda ser llevada a cabo en el plazo de tiempo más breve posible.*
- Iniciar de oficio procedimientos de responsabilidad patrimonial dirigidos a determinar la indemnizabilidad de los daños económicos presuntamente causados a los adjudicatarios de tales*

viviendas como consecuencia del retraso temporal en el que ha incurrido esa Administración autonómica, una vez acordada con carácter firme su adjudicación, en la formalización de la misma.

Segundo.- En relación con todas las viviendas promovidas directamente por esa Consejería de Fomento, garantizar que las mismas sean susceptibles de ocupación y se entreguen en un plazo de tiempo breve, una vez que hayan sido adjudicadas con carácter firme, prestando especial atención a la necesidad de que las obras de urbanización correspondientes se ejecuten, cuando menos, simultáneamente a las de edificación de aquéllas”.

Como contestación a la resolución indicada, la Consejería de Fomento puso de manifiesto a esta Procuraduría que se aceptaba en su integridad, excepción hecha de lo señalado en relación con la iniciación de oficio de procedimientos de responsabilidad patrimonial, parte esta que no estimó oportuno atender, por considerar que en los supuestos descritos anteriormente no concurría un daño patrimonial de los adjudicatarios de las viviendas que debiera ser resarcido por la Administración.

PRÉSTAMOS CUALIFICADOS EN MATERIA DE VIVIENDA

La tramitación de los expedientes de queja **Q/750/02, Q/797/02, Q/849/02, Q/904/02, Q/1008/02 y Q/06-1304/02**, a los que ya se hizo referencia en la parte de este informe dedicada a la actuación de esta Procuraduría en materia de vivienda a instancia de los ciudadanos, puso de

manifiesto la posible existencia de carencias en las relaciones entre la Administración autonómica y las entidades de crédito en el momento de proceder al otorgamiento de préstamos cualificados dirigidos a financiar actuaciones protegidas en materia de vivienda, así como en la información proporcionada a los ciudadanos por los servicios territoriales de Fomento en este ámbito.

En efecto, la existencia de crédito global destinado al otorgamiento de préstamos cualificados dirigidos a financiar la construcción y adquisición de vivienda nueva rural para el año 2001, contrastaba con el presunto agotamiento del mismo, percibido por los ciudadanos que habían acudido a esta institución como consecuencia de la aparente imposibilidad de formalización del préstamo por aquella causa.

En consecuencia, esta Procuraduría procedió a iniciar de oficio una investigación dirigida a verificar los mecanismos de colaboración entre la Administración autonómica, a través de su Consejería de Fomento, y las entidades de crédito, en relación con la concesión de este tipo de préstamos cualificados, así como el contenido de la información proporcionada por aquélla al respecto a los solicitantes de las ayudas en materia de vivienda.

En el curso de esa investigación, me dirigí a la Consejería de Fomento en solicitud de información acerca del contenido de los convenios suscritos, y aplicables en la actualidad, por la Administración del Estado y de la Comunidad de Castilla y León con las entidades de crédito, de los mecanismos de tutela de los que dispone la Administración autonómica

para verificar el cumplimiento por las mismas de aquellos convenios, de la forma en la cual se recibe, por la Administración autonómica, información acerca del agotamiento de los fondos convenidos con las diferentes entidades de crédito para cada tipo de ayuda y anualidad, y, en fin, de la información proporcionada a los solicitantes de las diferentes ayudas de vivienda, que obtienen una resolución administrativa de reconocimiento del derecho a la obtención de un préstamo cualificado, acerca de las entidades de crédito que pueden conceder el mismo y del estado de los fondos de los que disponen cada una de ellas a tal fin.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, la información indicada, una vez proporcionada por la Consejería de Fomento, se encontraba pendiente de estudio y análisis.

PROMOCIÓN DE VIVIENDAS CON DESTINO A GRUPOS DE POBLACIÓN SINGULARES

Esta Procuraduría está llevando a cabo una investigación de oficio sobre la actuación desarrollada por la Administración autonómica 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, consideró esta institución que merecía llamar la atención sobre la necesidad de adoptar medidas dirigidas a garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada a las personas mayores que

pueden enfrentarse con obstáculos insalvables a la hora de procurarse una vivienda adecuada a sus necesidades.

En efecto, 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 el Plan Director de Vivienda y Suelo 2002-2009 de Castilla y León, aprobado por Acuerdo de 17 de enero de 2002, y en la instrumentación jurídica de su desarrollo y aplicación, el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, se prevén dos modalidades de vivienda protegida que pueden ser especialmente adecuadas al fin indicado.

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.

La segunda modalidad de vivienda protegida a la que me quiero referir aquí, es 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.

Pues bien, considerando las especiales necesidades que en el ámbito de la vivienda afectan a las personas mayores y la existencia de las dos figuras de vivienda protegida citadas, esta Procuraduría estimó oportuno recabar información acerca del grado de aplicación práctica de lo previsto en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León.

A tal fin, me dirigí a la Consejería de Fomento en solicitud de información acerca del número de apartamentos protegidos promovidos hasta la fecha en la Región, de las previsiones que tuviera la Consejería de fomentar financieramente, de forma adicional a lo previsto en el Plan estatal de vivienda y suelo vigente, la promoción de este tipo de viviendas, del número de alojamientos protegidos públicos promovidos en la Región, de los convenios que hubiera celebrado la Administración autonómica, o tuviera previsto celebrar, con la finalidad de financiar la promoción de este singular tipo de vivienda protegida y, en fin, de la previsión que, en su caso, tuviera la Consejería citada de incluir dentro de los grupos de población destinatarios de ayudas para la adquisición de vivienda, adicionales a las previstas en el Plan estatal, al de personas mayores.

Asimismo, también se formuló solicitud de información correspondiente a los posibles convenios de colaboración que, en su caso, hubieran sido celebrados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades con la finalidad de financiar actuaciones relacionadas con

los alojamientos protegidos públicos, así como a otro tipo de actuaciones que pudieran estar siendo llevadas a cabo por la citada Consejería en relación con la materia objeto de la investigación de oficio citada.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, habiendo sido recibida la información solicitada a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se encontraba pendiente de recepción la requerida a la Consejería de Fomento, motivo por el cual esta Procuraduría aún no ha podido adoptar una postura en relación con la cuestión que motivó el inicio de la actuación de oficio.

REVISIÓN DE SONÓMETROS EN EL AYUNTAMIENTO DE ZAMORA

En el mes de diciembre de 2003 esta institución tuvo conocimiento de la imposibilidad, por parte de los Servicios Técnicos del Ayuntamiento de Zamora, de realizar las pertinentes mediciones de los niveles de ruido, de conformidad con lo establecido 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, situación que tenía su origen, al parecer, en la revisión técnica de todos los sonómetros de los que disponía esa Administración.

Estos hechos estaban causando graves perjuicios a los ciudadanos afectados por las inmisiones sonoras, pues, sin los instrumentos oportunos,

resultaba del todo imposible proceder a las labores de inspección y control de la contaminación acústica en ese municipio.

A la vista de lo expuesto, esta institución se dirigió al Ayuntamiento de Zamora solicitando el correspondiente informe.

En respuesta a nuestro escrito, el alcalde nos comunicó que la Policía Municipal de ese Ayuntamiento contaba con dos sonómetros.

En uno de ellos, el CESVA T-214234, modelo SC-20c, se había detectado, el día 17 de noviembre de 2003, una avería, por lo que, después de hacer gestiones pertinentes con el Laboratorio General de la Administración de Industria (LGA) en Barcelona, se envió el mismo para su reparación el día 24 del mismo mes, recibándose en la Jefatura de Policía para su puesta en funcionamiento el día 15 de diciembre de 2003.

El otro sonómetro (CESVA T-214236, modelo SC-20c), que se había enviado dos días antes para su verificación anual, al haber quedado la misma caducada, se encontraba también ya en pleno funcionamiento.

Por tanto, el problema planteado había quedado totalmente solucionado, razones por las que esta institución procedió al archivo del expediente.

VELATORIOS

La actuación de oficio **OF/77/03**, se inició como consecuencia de las distintas actuaciones que ha llevado a cabo esta Procuraduría en relación con la instalación de depósitos sanitarios (velatorios o tanatorios)

en zonas de uso residencial. En concreto, se ha comprobado la existencia de una serie de criterios erróneos en los informes que, respecto a este tipo de expedientes, emitieron las distintas Comisiones Provinciales de Actividades Clasificadas (hoy Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental).

Pues bien, respecto al caso que nos ocupa, el TS en jurisprudencia totalmente consolidada ha sentado que, en el caso de que en los instrumentos de planeamiento de un municipio no figure expresamente la instalación de un depósito sanitario (utiliza este término porque es el utilizado por el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, englobando a toda empresa funeraria), dicha actividad sólo podrá ser desarrollada en parcelas de uso industrial, declarándola, expresamente, incompatible con el uso residencial

Pese a lo expuesto, esta Procuraduría no puede olvidar que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Badajoz en Sentencia de 13 de octubre de 2002, ha matizado esta doctrina del TS cuando lo que se pretende es únicamente la instalación de una “sala de velatorios”. En este supuesto la “sala de velatorios” fue calificada como actividad terciaria y, dentro de ella, como sala de reuniones.

No obstante, tampoco podemos olvidar que esta interpretación “matizada” no ha sido compartida por el TSJ de Castilla y León en Burgos.

Así, el TSJ de Castilla y León en Burgos, en su sentencia de 20.09.2002, ha confirmado el fallo dictado por el Juzgado de lo

Contencioso-Administrativo de Segovia que declaraba la nulidad de un acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Aguilafuente de 3 de mayo de 2001 por el que se concedió a Funeraria de la Peña S.L. licencia de actividad para la instalación de un velatorio de la citada localidad utilizando, entre otros, los siguientes fundamentos de derecho:

«Que, hemos de considerar que no se puede resolver la presente cuestión litigiosa apelando simplemente al encaje del establecimiento que se trata de autorizar dentro de alguna de las categorías mencionadas en las normas subsidiarias. En primer término, el carácter industrial al que se refiere el TS en sus Sentencias, como consideración que excede del mero equipamiento de un servicio público, viene referido fundamentalmente a la ubicación de tanatorios, que es precisamente negado por la resolución que se recurre. En este sentido resulta evidente según el propio Reglamento de Policía Mortuoria, que bajo la actividad de tanatorio hay un área mucho más extensa, que la mera etapa transitoria o de espera entre el óbito y la inhumación de los cadáveres; por ello, gran parte de las consideraciones jurisprudenciales sobre la asimilación a una industria de categoría no permitida por las normas subsidiarias, no son argumentaciones de peso para revocar en principio la autorización que salvaguarda el derecho del administrado a obtener aquellas licencias para la realización de actividades que no aparezcan específicamente

prohibidas por el planeamiento. Dicho esto, sin embargo, no cabe la menor duda que la actividad de velatorio goza de la consideración de servicio público, pues ese es precisamente el carácter que le imprime el Reglamento de Policía Mortuoria en su art. 42: “En toda población de más de 10.000 habitantes, deberá existir, por lo menos, una empresa funeraria privada municipal, que cuente y disponga de los medios siguientes: a) Personal idóneo suficiente, dotado con prendas exteriores protectoras, b) Vehículos para el traslado de cadáveres, acondicionado para cumplir esta función., c) Fúretros y demás material fúnebre necesario, d) Medios precisos, para la desinfección de vehículos, enseres, ropas y demás material”. Pero además por lógica, si se exige la obligatoriedad de existencia de ese servicio, es por lo que las razones sanitarias son en este caso de interés general, teniendo en cuenta la problemática higiénico sanitaria que produce el cumplimiento de los plazos y normativas de traslado e inhumación de cadáveres, que convierten dicha actividad en un servicio deseable, no solo para evitar la permanencia de los cadáveres en los domicilios, sino también necesario para evitar las innumerables molestias al vecindario.

Ahora bien, precisamente este razonamiento de innegable actividad molesta, es el que da pie a una interpretación no sólo estricta de la literalidad de la norma, sino también acorde con la realidad social del tiempo en que debe ser aplicada o interpretada, tal y como reza

el art. 3.1 de nuestro Código Civil; y es que la normativa aplicable en Castilla y León, que no ha desarrollado una reglamentación propia, sigue siendo el Reglamento de Policía Mortuoria regulado por el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, en él se recoge una consideración específica sobre la ubicación de estos servicios, a la que sí alude con acierto la Sentencia apelada. El art. 46 del reglamento establece que “En los Planes Generales y Parciales de Ordenación Urbana, en los que se proyecten servicios públicos complementarios (como escuelas, lugares de culto, centros sanitarios, instalaciones deportivas y similares) se incluirá en estas previsiones la instalación de un depósito funerario, como lugar de etapa del cadáver entre el domicilio mortuario y el cementerio”. Lo que es tanto como decir que un municipio con normas subsidiarias, necesita tener prevista la ordenación de este tipo de servicios de forma específica, y no sobreentendida dentro de un criterio genérico de regulación de los servicios públicos. Esta consideración viene más que suficientemente reforzada por la propia ubicación del art. de referencia que se inserta bajo el epígrafe Obligaciones Municipales de Planificación, y que en el presente supuesto no se han determinado.

Así las cosas, licencia no se puede amparar en la falta de prohibición o en la posibilidad de incardinar la legalidad de uso en los usos permitidos por la ordenanza, dentro del criterio genérico

de servicio público para todas las categorías, y ello por lo menos hasta que no exista una regulación específica que de cobertura a este tipo de usos de forma ordenada por la normativa en vigor. No se trata tanto de un problema de autorizaciones e informes favorables de organismos sanitarios, como de una falta de regulación específica y necesaria en materia urbanística que impide la viabilidad de la presente licencia, siendo éste el motivo y no otros argumentos de la Sentencia, donde se coincide con el criterio sostenido por el juez a quo en el fallo de la Sentencia recurrida que procedemos a confirmar».

La importancia de este pronunciamiento radica en que, conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sobre esta materia, en principio, no cabe recurso de casación ante el TS, por lo que a partir de la entrada en vigor de esta Ley, obligatoriamente, tenemos que acudir a los pronunciamientos de los correspondientes TSJ.

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

«Que por la Comisión de Prevención Ambiental de Castilla y León, con base en lo dispuesto en el punto 2º del art. 70 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se proceda a homogeneizar los criterios de las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental, respecto a la instalación de

depósitos sanitarios, aclarando que, en el caso de que en los instrumentos de planeamiento de un municipio no figure expresamente su instalación, dicha actividad sólo podrá ser desarrollada en parcelas de uso industrial, declarándola, expresamente, incompatible con el uso residencial».

Dicha Consejería no estimó oportuno aceptar esta resolución.

CAUDAL ECOLÓGICO EN EL RÍO ARLANZÓN EN EL MUNICIPIO DE EL ROYO (SORIA)

En el verano de 2002, esta Procuraduría efectuó una actuación de oficio, **OF/82/02**, para conocer el estado del caudal ecológico en el río Razón, y si se ha derivado para el riego de huertas y jardines, en vez de para el consumo humano en el municipio de Royo, en la provincia de Soria. Asimismo, según nuestras noticias, parecía que se perdía parte del agua recogida en la red de distribución que se encontraba en mal estado. Esta falta de conservación del caudal ecológico podría influir en la declaración del futuro espacio natural Sierra de Urbión.

Por ello, se solicitó información al Ayuntamiento de El Royo, a la Consejería de Medio Ambiente y a la Confederación Hidrográfica del Duero al respecto.

La Confederación Hidrográfica informó que este río no tenía fijado ningún caudal ecológico, al no estar regulado en su cabecera y estar sometido en consecuencia a fuertes variaciones de caudal con descensos

pronunciados en épocas de estiajes prolongados. Igualmente, informó que no había habido denuncias sobre la posible derivación de agua del consumo humano al riego de jardines y huertas, y al llenado de piscinas, habiéndose ampliado el caudal para abastecimiento de la citada localidad, según resolución de fecha 17 de octubre de 2001, pasando de un caudal concesional de 4,6 l/sg. del río Razón a 5,56 l/sg.

La Consejería de Medio Ambiente participó que desconocía los hechos demandados desde esta Procuraduría, y que en las previsiones actuales de la Consejería de Medio Ambiente en materia de abastecimiento, no figura la realización de obras de mejora en el mismo, de la localidad de El Royo. Además, este término municipal se encuentra parcialmente incluido en el área de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio de sierra de Urbión, conforme a lo recogido en la Orden de 30 de abril de 1992, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se declara iniciado dicho Plan. Será este documento, una vez que sea aprobado, el que establezca el régimen de protección más adecuado para la zona.

Por último, el Ayuntamiento de El Royo comunica que la ampliación concedida por la Confederación Hidrográfica es para abastecimiento de agua a domicilios, y no para el riego de jardines ni la utilización de piscinas. Sin embargo, durante los últimos años surgieron graves problemas en el suministro de agua potable en el municipio, por lo que el Ayuntamiento colocó bandos para evitar el riego de jardines, huertas

y la utilización de piscinas, e inició expediente para la ampliación del caudal concesional de aguas del Río Razón ante la Confederación Hidrográfica del Duero. También realizó la obra “Instalación de Pozo en Derroñadas”, incluida dentro del Plan Provincial de Cooperación a las obras y servicios municipales año 2002, al objeto de mejorar el suministro de agua para abastecimiento. Del mismo modo en Pleno de este Ayuntamiento en sesión ordinaria de fecha 10 de mayo de 2002, acordó la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de suministro de agua potable a domicilio, al objeto de disuadir a los vecinos del riego de jardines, huertas y utilización de piscinas en la época estival. Por último, todas y cada una de las viviendas unifamiliares existentes en el término municipal, cuentan con contadores para el caudal del suministro de agua potable.

Esta Procuraduría no ha observado irregularidad alguna en la actuación del Ayuntamiento de El Royo y en la Consejería de Medio Ambiente, en lo que respecta a la situación del río Razón, por lo que archivó el expediente en el ámbito de actuaciones. Sin embargo, al reconocer el propio Ayuntamiento en su informe, la existencia de graves problemas en el suministro de agua potable en su municipio que ha motivado el dictado de bandos para evitar el riego de jardines, huertas y la utilización de piscinas, al igual que la colocación de contadores de agua en los domicilios de los particulares, como la inexistencia de un caudal ecológico fijado, se remitió todas las actuaciones al Defensor del Pueblo

para que proceda si lo considera conveniente, a efectuar las actuaciones oportunas con respecto a la actuación de la Confederación Hidrográfica del Duero.

SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES FORESTALES DURANTE LA CAMPAÑA DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES

Durante la campaña de prevención y extinción de incendios forestales en el verano del año 2002, se inició una actuación de oficio, **OF/88/02**, como consecuencia de la existencia de un presunto malestar en una parte del colectivo de trabajadores forestales por sus condiciones laborales. Así, este malestar proviene, presuntamente, por la gran precariedad en el empleo, de jornadas laborales de más nueve horas diarias, inexistencia de una prestación de desempleo tras la finalización de los trabajos forestales al pertenecer al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, medios materiales obsoletos como el caso del helicóptero accidentado en Sorribos de Alba en la provincia de León. Igualmente, se entiende que la Junta de Castilla y León debería mejorar estas condiciones laborales a través de los pliegos de condiciones fijados con las empresas privadas del sector forestal.

Se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente quien nos informó lo siguiente:

“Primero.- Para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas la Dirección General del Medio Natural conforme al Decreto 15/2002, de 24 de enero, por el que se modifica el Decreto 232/1999, de 19 de agosto, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, se contratan, conforme al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que se aprueba por el RDLeg 2/200, de 16 de junio, obras y trabajos, contratos de consultoría y asistencia técnica, y contratos de servicios, al objeto de acometer las obras y trabajos relacionados con la conservación, mejora y restauración del medio natural.

La Dirección General de Medio Natural celebra contratos con empresas especializadas en la materia para llevar a cabo determinadas funciones que tiene encomendadas. De forma puntual, celebra contratos con algún profesional, titulado superior o medio, que en el ejercicio de la libre profesión, desarrolla trabajos que le encarga esta Administración. Con carácter general, la Dirección General de Medio Natural no formula contratos con trabajadores ya que las labores que ellos pudieran realizar son encargadas a las empresas anteriormente citadas, no siendo competente para regular e inspeccionar las relaciones laborales que se establecen entre trabajadores y empresarios del sector forestal.

Segundo.- En los proyectos de obras de tratamientos selvícolas preventivos contra los incendios forestales se incluyen, como en cualquier proyecto de obras, los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares. Estos pliegos resumen las principales características técnicas que ha de reunir la realización de trabajos para asegurar su correcta ejecución y, en definitiva, condicionan desde el punto de vista técnico la forma en que se deben realizar los trabajos a que se refiere el proyecto de obras o de trabajos.

Estos pliegos recogen las condiciones en que deben desarrollarse los trabajos en lo referente a Apartado 2.1.3. Condiciones comunes a todo el personal. Apartado 2.1.7. Equipamiento del personal de la cuadrilla. Apartado 2.1.8. Vehículo. Apartado 2.1.10. Horario de trabajo durante el periodo de disponibilidad. Apartado 2.1.15. Exigencia de disponibilidad tras incendio. Apartado 2.2.1. Herramientas para la extinción de incendios. Apartado 2.2.2. Transporte de las herramientas. Apartado 2.3.3. Condiciones de la maquinaria.

Además, el Pliego de Prescripciones Técnicas recoge numerosas indicaciones de normas y detalles de funcionamiento (experiencia del capataz de la cuadrilla, formas de proceder ante situaciones diversas, etc.) que redundan en una asimilación y facilidad de integración de las cuadrillas en el operativo de extinción de la Junta de Castilla y León, con las consiguientes repercusiones en la

seguridad y la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores.

Tercero.- De acuerdo con la información de que dispone esta Consejería, el 15 de septiembre de 2002, el helicóptero BELL 205 matrícula CC-CNI salió de la base de Sahechores (León) a combatir un incendio en el sector forestal de Sorribos de Alba (León). Llegado al lugar del incendio, comenzó la maniobra de aterrizaje con total normalidad y de acuerdo con las normas aeronáuticas y los procedimientos establecidos en el manual de vuelo. Cuando el aparato estaba a unos dos metros del suelo, una ráfaga de aire desestabilizó el aparato en su parte trasera y al realizar el piloto la maniobra normal para este tipo de situación, uno de los patines tocó el suelo, provocando la desestabilización de la aeronave y el consiguiente accidente. Lamentablemente, ha sido la primera vez en los últimos diez años en Castilla y León que se produce un herido en accidente aéreo en extinción de incendios, tras más de 25.000 horas de vuelo realizadas.

No obstante lo anterior, la investigación sobre la causa o causas del accidente del helicóptero BELL 205 sucedido el 15 de septiembre de 2002 en Sorribos del Alba (León), corresponde a los órganos competentes en la materia, por un lado la Inspección General de Trabajo de la Junta de Castilla y León y por otro la Dirección General de Aviación Civil del Estado. Por parte de la

Consejería de Medio Ambiente no se tiene constancia de que de las investigaciones llevadas a cabo por la Dirección General de Aviación Civil se haya encontrado algún tipo de incumplimiento técnico en el helicóptero.

Cuarto.- La adecuación y seguridad de los aparatos BELL 205 en las labores de extinción de incendios queda avalada por su generalizada utilización por los servicios de extinción de incendios de países como Canadá, Francia, Alemania o Australia, motivo por el cual se utilizan por diversas Comunidades Autónomas, entre ellas Castilla y León, siendo el órgano competente para su control la Dirección General de Aviación Civil del Estado. Concretamente, durante la Campaña de Incendios Forestales de 2002, se emplearon cuatro de estos aparatos en la Comunidad de Castilla y León, y quince de ellos en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto a seguridad y transporte de pasajeros, las aeronaves que se emplean en el operativo de extinción de incendios de Castilla y León están sometidas a los controles y revisiones exigidas por la Dirección General de Aviación Civil y por lo tanto cumplen con todos los requisitos exigidos por la normativa vigente. De acuerdo con lo establecido en la resolución de 14 de agosto de 2002, de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se modifica la resolución de 5 de julio de 2002, por la que se establecen procedimientos operativos específicos para operaciones de trabajos

aéreos y agroforestales, en las operaciones de extinción de incendios se autoriza la presencia a bordo de las aeronaves de los miembros requeridos para la operación de extinción y a la tripulación de vuelo”.

Por tanto, del informe efectuado, se desprende que el pliego de prescripciones técnicas para la realización de trabajos con disponibilidad para la extinción de incendios forestales se ajusta a la legalidad vigente, estableciendo los requisitos que garantizan el cumplimiento de las labores de prevención de extinción de incendios forestales y de la normativa laboral al respecto.

Igualmente, en lo que respecta al accidente del helicóptero BELL-205 en la localidad de Sorribos del Alba, en la provincia de León, nos informa la Consejería de Medio Ambiente que no le consta la existencia de algún incumplimiento técnico de éste, en las investigaciones llevadas a cabo por la Dirección General de Aviación Civil del Estado, siendo éste un aparato usado en otras Comunidades Autónomas, como la andaluza.

En lo que respecta a la presencia de personal de extinción de incendios en este helicóptero, es cierto que, en principio, con la resolución de 5 de julio de 2002 de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se establecen procedimientos operativos específicos para operaciones de trabajos aéreos y agroforestales, se prohibía que “en las operaciones agroforestales de extinción de fuegos o aplicaciones de productos fitosanitarios participen, a bordo de la aeronave, otras personas distintas de

los miembros requeridos de la tripulación de vuelo”; sin embargo, en la resolución de 14 de agosto, se modificó ésta prohibición, permitiendo la presencia de personas destinadas a la prevención y extinción de incendios, al añadir lo siguiente: “Prohibir que en las operaciones agroforestales de extinción de fuegos o aplicaciones de productos fitosanitarios participen, a bordo de la aeronave, otras personas distintas de los miembros requeridos para la operación y de la tripulación de vuelo”.

Por ello, al no existir ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de esa Administración que requiera una decisión supervisora del Procurador del Común de Castilla y León, se procedió al archivo de este expediente, al considerar satisfactoria la información facilitada.

VERTEDEROS INCONTROLADOS EN EL PERÍMETRO URBANO DE ARÉVALO (ÁVILA)

Se efectuó una actuación de oficio, **OF/102/02**, como consecuencia de la existencia de presuntamente de vertidos incontrolados de escombros, que se están efectuando en el perímetro urbano de la localidad de Arévalo, en la provincia de Ávila. Según estas noticias, existen distintos sitios en dónde se encuentran estos vertederos incontrolados: uno se encuentra ubicado en la zona de la Cañada Real Burgalesa, próxima a una zona residencial con viviendas unifamiliares y paralela a la carretera de Tiñosillos; otro en la parte posterior de las viviendas de la Calle Lavaderos, y otro más en las cuestas de los ríos Adaja y Arevalillo. Estos vertidos consisten en restos de obras menores domiciliarias, trozos de colchón,

vasos y botellas de plástico arrojados tras el fin de semana, telas, ruedas, restos de ropa y calzado viejos. Estos vertidos se siguen produciendo a pesar de la puesta en marcha del Punto Limpio en la localidad de Arévalo.

Así, se solicitó información al Ayuntamiento de Arévalo y a la Consejería de Medio Ambiente; ambas Administraciones nos informan que, desde hace muchos años han venido surgiendo estos vertidos incontrolados, tanto en la zona de las Cañadas, como en las Cuestas de los ríos Adaja y Arevalillo y en la zona del Cárcabo. Por ello, se han dado órdenes de ejecución para su eliminación, y en la mayoría de los casos se han eliminado.

En estos casos, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 4.3. 34.3b) y 37.2 de la Ley 10/1998. de 21 de abril, de Residuos, las entidades locales son las competentes en la gestión de los residuos urbanos, correspondiéndoles como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y al menos la eliminación de los residuos urbanos, así como ejercer la potestad sancionadora en los supuestos de abandono, vertido o eliminación incontrolada de este tipo de residuos. Para contribuir a solucionar situaciones como las descritas en su escrito, la Consejería de Medio Ambiente, ha puesto en marcha un sistema de centros de tratamiento de residuos urbanos uniprovinciales, diseñados con arreglo a las tecnologías más modernas, que cumplen las exigencias europeas en esta materia, y permiten el reciclado y valorización de los residuos urbanos. Ha incrementado la dotación de contenedores a entidades locales, para la

recogida selectiva de residuos urbanos, está desarrollando la red de puntos limpios para cubrir las localidades de más de 2000 habitantes, y también ejecutando un programa de sellado de vertederos de residuos y, desarrolla una campaña de educación y sensibilización ambiental sobre residuos urbanos que ha sido reconocida a escala nacional.

Para el municipio de Arévalo, informa la Consejería de Medio Ambiente, que la Planta de Tratamiento de Residuos Urbanos de Ávila Norte, situada en la localidad de Urraca Miguel, fue inaugurada el pasado día 27 de noviembre, y ya puede gestionar los residuos urbanos generados en todas las poblaciones de esta provincia situadas al norte de la Sierra de Gredos. Para el traslado de los residuos urbanos de Arévalo al Centro de Tratamiento, la Consejería de Medio Ambiente ha construido una Planta de Transferencia en la localidad de Villanueva del Aceral. La entrada en funcionamiento de estas instalaciones va a permitir iniciar el sellado de los vertederos incontrolados de la provincia de Ávila. Por último, cabe señalar que Arévalo cuenta con un punto limpio construido por la Consejería de Medio Ambiente, en el que se recogen de forma selectiva, algunos tipos de residuos urbanos y residuos peligrosos de origen doméstico.

De estos informes, se desprende que el problema de vertidos que, en su día existía en diversos lugares de la localidad de Arévalo, se ha reducido en gran medida debido a los esfuerzos hechos por ambas administraciones, al establecer un sistema de recogida selectiva de los residuos urbanos en el municipio de Arévalo y en toda su comarca, al igual

que la erradicación de los vertederos incontrolados existentes en los alrededores de dicho municipio, especialmente el localizado en la zona del Cárcabo, localizado junto al Castillo de Arévalo, con una inversión de 7.000 €. Igualmente, se ha puesto en funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Residuos Urbanos de Ávila-Norte, que va a servir para el tratamiento de los residuos urbanos de la comarca de Arévalo, a través de la planta de transferencia situada en la localidad de Villanueva del Aceral. Por ello, se procedió al archivo del expediente.

INTERPRETACIÓN CONJUNTA DE LAS NORMAS JURÍDICAS APLICABLES AL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES PARA LAS EXPLOTACIONES PORCINAS

Como consecuencia de la presentación de varias quejas referidas a diversas explotaciones porcinas, se apreció un problema en la interpretación de las normas jurídicas aplicables a la licencia de apertura en las explotaciones porcinas.

El RD 324/2000, de 3 de marzo, modificado por el RD 3483/2000, de 29 de diciembre, establece las condiciones básicas de la puesta en funcionamiento de las explotaciones porcinas. El art. 8 de este Real Decreto regula la autorización de funcionamiento que debe emitir el órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería:

“A partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto, para poder ser autorizadas las explotaciones de nueva creación, deberán

haber sido inscritas en el Registro de explotaciones porcinas. Para poder ser inscritas en el Registro, las nuevas explotaciones deberán cumplir, en cada caso, la legislación aplicable al municipio correspondiente que afecta a esta actividad y acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en este Real Decreto.

Se podrán inscribir provisionalmente en el Registro de explotaciones porcinas, y podrá ser autorizado paulatinamente su funcionamiento, aquellas explotaciones de nueva creación, que, cumpliendo con la legislación aplicable al municipio correspondiente que afecta a esta actividad y habiendo acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en este Real Decreto, hayan realizado la totalidad de las obras de la infraestructura sanitaria y medioambiental de la explotación, aunque les falte por finalizar la construcción de las instalaciones correspondientes a alguna de las fases de producción, concediéndose el registro “definitivo cuando finalice la construcción en su totalidad”. Dicha finalización deberá acreditarse ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en el plazo máximo de 12 meses, a contar desde la fecha de inscripción provisional. Si transcurrido este plazo no se hubieran terminado dichas obras, serán canceladas tanto la inscripción provisional en el Registro de explotaciones porcinas, como la autorización de funcionamiento”.

Por tanto, de acuerdo con este Real Decreto, se permite la puesta en funcionamiento paulatino de las distintas naves de producción de una explotación porcina a la que se haya concedido licencia única de actividad, tras las condiciones establecidas en la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas o en la Declaración de Impacto Ambiental.

Esto ha dado pie a que los Alcaldes de algunos Ayuntamientos de nuestra Comunidad hayan emitido licencias de apertura ‘parcial’, para la puesta en funcionamiento de cada una de las naves o fases de producción, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el art. anteriormente mencionado, y después de que se haya emitido Declaración de Impacto Ambiental ordinaria favorable única, y se haya concedido licencia de actividad única para toda la explotación porcina; además, en el caso del urbanismo, esta figura ha sido admitida jurisprudencialmente, en la licencia de primer uso parcial. Sin embargo, el art. 16 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, no recogía la figura jurídica de la licencia de apertura ‘parcial’, ya que al vincularla a la licencia de actividad, debe ser similar para el conjunto del proyecto o explotación.

Esta situación podía provocar, a juicio de esta Procuraduría, dudas en la aplicación de la normativa de las actividades clasificadas en el sector porcino, que la Comisión Regional de Actividades Clasificadas podría aclarar y homogeneizar el criterio a aplicar, por lo que se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente.

Ésta informa que no tenía conocimiento del problema, pero con la actual Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León que derogó la antigua Ley de Actividades Clasificadas, no se contempla la existencia de una licencia de apertura parcial para la puesta en funcionamiento paulatino de las distintas naves o fases de producción de una explotación porcina, como tampoco para cualquier otra actividad. Además, según establece el art. 30 de la Ley 11/2003, el órgano competente para resolver la licencia ambiental es el Alcalde, poniendo fin a la vía administrativa. A la Junta de Castilla y León, a través de las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental y la Comisión de Prevención Ambiental de Castilla y León, le corresponde emitir informe sobre el expediente de instalación o la ampliación de la actividad. Por todo ello, no correspondería a esta Administración emitir una interpretación jurídica vinculante sobre la concesión de una licencia parcial ambiental, ya que sería una materia que corresponde exclusivamente a los alcaldes.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto por esta Consejería en su informe, a juicio de esta Procuraduría, se observa la contradicción entre la normativa agraria que permite la puesta en funcionamiento provisional de una explotación porcina durante un período de doce meses, y la normativa medioambiental, que establece una unidad del conjunto de toda la explotación –y no dividido en fases-, y obliga a una licencia de apertura única para toda esta explotación, sin que quepa su concesión de forma parcial. Para poder resolver este problema de integración de ambas normas

jurídicas, se encuentra, a juicio de esta Procuraduría, la Comisión de Prevención Ambiental. Ésta se crea en el art. 70 de la Ley de Prevención Ambiental y sustituye a la anteriormente existente Comisión Regional de Actividades Clasificadas, entre cuyas funciones, se encuentran las siguientes:

- Orientar y homogeneizar los criterios y actividades desarrolladas por las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental.

- Emitir cuantos informes relacionados con las competencias asumidas por la Comunidad de Castilla y León en materia de prevención ambiental, le puedan ser recabados por la Consejería competente en materia de medio ambiente, e informar con carácter preceptivo en los supuestos en que lo exija la legislación vigente.

- Evacuar las consultas que eleven las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental o cualquier órgano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, sobre las actividades reguladas en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Por tanto, es en este órgano, a falta de un desarrollo reglamentario de la Ley de Prevención Ambiental, donde se puede proceder a elaborar la interpretación conjunta de ambas normas y de la actuación de ambas Consejerías y evitar inseguridades jurídicas para el desarrollo de proyectos de instalaciones ganaderas del sector porcino en nuestra Comunidad.

Una de las interpretaciones posibles sería, a juicio de esta Procuraduría, la posibilidad de que se incluyese en el futuro Reglamento de la Ley de Prevención Ambiental, la inscripción provisional de la explotación porcina en su Registro y siempre que se hubiese construido la totalidad de la infraestructura medioambiental y sanitaria de ésta, se concediese la posibilidad de otorgar una autorización de inicio de actividad o licencia de apertura provisional, en las mismas condiciones que la autorización agraria, y sujeto a las mismas condiciones y plazo de doce meses que establece el art. 8.2 del RD 324/2000 ya mencionado.

En conclusión, debe ser la Comisión de Prevención Ambiental de Castilla y León, la encargada de fijar este criterio interpretativo con el fin de dotar de mayor seguridad jurídica a las condiciones ambientales que deben cumplir las explotaciones porcinas y así, de esta forma, lograr un desarrollo económico sostenible y un crecimiento económico armónico y compatible con el medio ambiente, tal como se manifiesta en los principios de la Unión Europea a la que pertenecemos.

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

“Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 70.2 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, y el art. 8.1 del Decreto 123/2003, de 23 de octubre, por parte de la Comisión de Prevención Ambiental de Castilla y León se fije un criterio interpretativo para compatibilizar las inscripciones

provisionales y autorizaciones paulatinas de funcionamiento reguladas en el art. 8 del RD 324/2000, de 3 de marzo, modificado por el RD 3483/2000, de 29 de diciembre, que establece las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, con la autorización de inicio de actividad y la licencia de apertura regulada en los arts. 33 y ss de la Ley de Prevención Ambiental, en el sentido de que se conceda la posibilidad de otorgar una autorización de inicio de actividad o licencia de apertura provisional en las mismas condiciones que la autorización agraria y sujeto a las mismas condiciones y plazo de doce meses que establece el art. 8.2 del RD 324/2000 ya mencionado”.

La Consejería de Medio Ambiente todavía no ha contestado a esta resolución, al no haber transcurrido el plazo establecido para ello.

PARQUE NATURAL DEL LAGO DE SANABRIA (ZAMORA)

Se efectuó una actuación de oficio, **OF/70/03**, para conocer las actuaciones que se estaban llevando a cabo por parte de la Consejería de Medio Ambiente en el Parque Natural del Lago de Sanabria, en la provincia de Zamora, desde su declaración como Sitio Natural de Interés Nacional, por 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 ello, se preguntaron una serie de cuestiones sobre las características de dicho Espacio Natural a la Consejería de Medio Ambiente. Ésta informó que el Parque Natural comprende un territorio de 22.640 Has. y que ha merecido el estatuto legal que lo define debido a su singularidad y calidad paisajística y ecológica, siendo objeto de atención por diferentes instancias públicas para favorecer su protección. Así, en el año 1994, se elaboró un documento inicial que recogía toda la información del inventario de recursos naturales del territorio englobado en el Parque Natural. La gestión de éste, se está llevando a cabo mediante el desarrollo de distintos programas (conservación, uso público y socioeconómico), con los que se realizan diferentes actuaciones tendentes al mantenimiento del espacio natural y desarrollo socioeconómico de su población.

En el año 1998, fue presentado a la Junta Rectora el borrador del Programa de Mejoras recogido en el art. 43 de la Ley 8/1991, donde se reflejaban diferentes aspectos sobre infraestructuras y mejoras ambientales. En los dos años siguientes, se ejecutaron muchas de las actuaciones reflejadas en dicho programa, de manera que se propuso su actualización con la participación de todos los ayuntamientos, con el fin de plantear las necesidades y unificar los criterios. Para ello, en el año 2000, se aprobó un ambicioso Programa de Inversiones en Uso Público, uno de los pilares básicos en la gestión del Parque Natural, que se está desarrollando actualmente.

La Consejería nos comunica que sobre la conveniencia de tramitar un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para este Parque Natural, teniendo en cuenta la trayectoria en la gestión del parque y la dinámica de la misma, sería necesario que se acortaran los plazos en su tramitación, por lo que se está trabajando en la redacción de un documento único que reúna las características de dos instrumentos de planificación básicos en un Parque Natural, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, y el Plan Rector de Uso y Gestión, en el que se recogerá la zonificación, la normativa y los planes de acción, acompañado de un Anexo con el Inventario de los Recursos Naturales para su consulta, de acuerdo con una serie de criterios:

Zonas de uso limitado:

- Zonas de la Alta Sierra con formaciones geológicas de interés.
- Lagunas y turberas de la Alta Sierra.
- Riberas y cañones con valor faunístico y botánico.
- Pastizales extensivos supraforestales.
- Formaciones arbóreas de interés.

Zonas de uso compatible con el medio natural:

- Lago de Sanabria y lagunas y turberas de su entorno.

-Áreas suficientemente amplias y homogéneas con vegetación natural.

Zonas de uso compatible con uso agropecuario:

-Cultivos leñosos o no, formando unidades más o menos compactas.

-Fincas periurbanas con arbolado perimetral.

-Pastos.

-Cultivos herbáceos, etc.

Zonas de uso general:

-Suelo urbano y urbanizable.

Igualmente, la Consejería de Medio Ambiente comunicó los medios personales adscritos a la protección del Parque Natural, el número de expedientes sancionadores incoados, y las subvenciones concedidas a los municipios del Parque Natural y su Zona de Influencia Socioeconómica, a través de las líneas de subvenciones promulgadas, informando asimismo del Centro de Interpretación del monasterio cisterciense ubicado en la localidad de San Martín de Castañeda.

Este Parque Natural fue declarado antes de la constitución de nuestra Comunidad y antes de la aparición de la Ley de Espacios Naturales de Castilla y León. Con esta norma, 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 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 un Espacio Natural, como el del Lago de Sanabria, ya declarado de forma anterior a 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 de casi catorce años desde el año 1990, en el que se establecía la necesidad de elaborar un Plan Rector de Uso y de Gestión para el Lago de Sanabria, sin que se haya adoptado ninguna norma de planeamiento por parte de la

administración autonómica. De igual manera, ha sucedido en el Parque Natural de las Hoces del río Duratón en la provincia de Segovia, declarado por la Ley 5/1989, de 27 de junio, y el Parque Natural del Cañón del Río Lobos en las provincias de Burgos y Soria, aprobado por Decreto 115/1985, de 10 de octubre: ambos parques carecen también de instrumento de planificación desarrollado, a pesar del largo período de tiempo establecido desde su declaración, y la aparición de la legislación en materia de espacios naturales. Por ello, no es correcto lo señalado en el Acuerdo de 5 de septiembre de 2002, de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el “Programa de Parques Naturales de Castilla y León”, que incluye a estos tres espacios naturales dentro de los que tiene desarrollado la planificación de los recursos existentes.

Así, el Acuerdo mencionado establece que el PORN (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales), es el “documento necesario para poder hacer compatibles dos objetivos irrenunciables: la conservación y el desarrollo socioeconómico”. Esta Procuraduría se muestra conforme con esta definición que hace la Junta de Castilla y León, respecto a la planificación de los espacios naturales. La carencia de esta planificación y de zonificación de los espacios naturales, supone un incremento de la inseguridad jurídica para un desarrollo sostenible de dicha comarca, al no disponer los agentes sociales y económicos de la comarca de Sanabria 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 zonas, al igual

que establezca las líneas prioritarias de fomento y ayudas en las actividades económicas a desarrollar en la comarca de Sanabria.

En lo que respecta al resto de información facilitada por la Consejería de Medio Ambiente, relativa a las actuaciones desarrolladas en el Lago de Sanabria, esta Procuraduría las considera adecuadas con el entorno del Parque Natural, y valora positivamente el esfuerzo general que la Consejería de Medio Ambiente está haciendo en la gestión de los medios personales, materiales y en las inversiones que se están llevando a cabo en dicho espacio natural.

Por ello, se efectuó 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 del Parque Natural Lago de Sanabria, para paliar el retraso en su desarrollo y así cumplir lo previsto en el art. 7 del Decreto de 5 de julio de 1990, que reorganizaba y ampliaba este Parque Natural, como instrumento de seguridad jurídica, y al ser éste un documento necesario para poder hacer compatibles dos objetivos irrenunciables: la conservación y el desarrollo socioeconómico de dicha comarca”.

La Consejería todavía no ha contestado a esta resolución, al no haber transcurrido el plazo determinado para ello.

CLASIFICACIÓN DEL ESPACIO NATURAL DEL VALLE DE SAN EMILIANO (LEÓN)

Esta actuación de oficio, **OF/103/03**, se inició como consecuencia del conocimiento de las discrepancias en torno a la clasificación del Espacio Natural denominado Valle de San Emiliano, que afecta total o parcialmente a los municipios de San Emiliano, Sena de Luna, Los Barrios de Luna y Cabrillanes, en la provincia de León, ya que, mientras que en un principio, se pensaba clasificar dicho espacio natural protegido como Parque Natural, en la actualidad se pretende clasificar como Paisaje Protegido.

Se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente y a los Ayuntamientos de San Emiliano, Cabrillanes, Sena de Luna y los Barrios de Luna. Así, la Consejería de Medio Ambiente informa que el art. 18 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, formuló el Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León, que tiene carácter meramente indicativo: entre los espacios inicialmente incluidos en dicho Plan, se encuentra Valle de San Emiliano, que engloba a las comarcas leonesas de Babia y Luna.

La declaración de cualquiera de las figuras de Espacio Natural Protegido exige la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Este instrumento de planificación se inició por Orden de la Consejería de Medio Ambiente con fecha 27 de abril de 1992. Así, en el año 1991, contrató el Estudio Previo

para la declaración del Valle de San Emiliano Espacio Natural Protegido. Posteriormente, en el año 1994, se redactó el documento-base para la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del espacio Natural del Valle de San Emiliano.

Este documento base, está siendo el fundamento sobre el que la Consejería de Medio Ambiente está redactando la propuesta inicial que en el futuro habrá de remitir a las entidades locales afectadas, y al resto de las Consejerías de la Junta de Castilla y León para iniciar así la tramitación de este instrumento de planificación. El PORN será el que determinará el régimen de protección que proceda aplicar al Espacio Natural, tal y como lo recoge el art. 26 de la Ley 8/1991. Por ello hasta que no concluya la tramitación de dicho instrumento de organización, no se puede asegurar cual será la figura de protección más adecuada para esta área de nuestra Comunidad: ésta será la que más se ajuste a las características de esta zona, dados sus destacables aspectos botánicos, el ser un excelente ejemplo de los ecosistemas de montaña, estar incluido en el ámbito del Plan de Recuperación del Oso pardo, presentar un cierto interés ornitológico, y el mantener aún formas y modos de vida propios de la montaña leonesa.

El Ayuntamiento de Cabrillanes se muestra partidario de que la figura sea el de Parque Natural, dada su calidad biológica y encontrarnos en una Zona de protección de una especie tan relevante como el oso pardo, que cuenta con un estatuto de protección, y de una Zona Especial de Protección de Aves, y está propuesto como “Lugar de Importancia

Comunitaria” en virtud de la Directiva Habitats. El Paisaje Protegido sólo pretende conservar los valores estéticos y culturales de una zona; es una figura de mera gestión pasiva, prohibitiva, meramente conservadora, no procurando una gestión activa de los recursos naturales. Por tanto, a juicio de este Ayuntamiento, la manifestación de la Consejería de Medio Ambiente de cambiar la figura de protección prevista en esta fase de elaboración del borrador, supondría una modificación sustancial del trabajo desarrollado en la elaboración de sus normas urbanísticas, además de una frustración en las expectativas creadas. Lo que obligaría a realizar un sinnúmero de alegaciones, con nuevo quebranto económico y demora en la aprobación del PORN.

El Ayuntamiento de San Emiliano no se pronuncia sobre la figura más conveniente para el municipio hasta no conocer, de forma oficial, las características, ventajas y desventajas, de las distintas figuras de protección que se puedan establecer para este Espacio Natural, al igual que el Ayuntamiento de Sena de Luna, aunque éste indique que “parece que la figura más ventajosa sería la de Parque Natural”. Por último, el Ayuntamiento de Los Barrios de Luna, tras informar de los antecedentes del Espacio Natural Protegido, comunica la falta de noticias actuales al respecto.

Tras la recepción de esta información, esta Procuraduría consideró más adecuado, en primer lugar, referirse a la excesiva tardanza en la tramitación del Plan de Ordenación de este espacio natural protegido. En

efecto, han transcurrido casi doce años desde su aprobación inicial por la Orden de 27 de abril de 1992, y la fecha actual, sin que se haya producido su definitiva aprobación. Esta Orden supuso el inicio de numerosos espacios naturales, si bien es cierto que algunos de ellos, entre los que se encuentran los situados en el Espacio Natural de Sierra de Ancares, Sierra de la Culebra, Covalagua, tampoco tienen Plan de Ordenación aprobado; sin embargo, esto no puede suponer una excusa para este retraso en la tramitación del planeamiento de dicho espacio natural protegido, de acuerdo con el principio de participación de los ciudadanos y de las entidades públicas afectadas (ayuntamientos y juntas vecinales), y así evitar la inseguridad jurídica que puede plantear una larga tramitación administrativa en los derechos y expectativas de los ciudadanos.

En segundo lugar, en lo que respecta a la denominación del Espacio Natural Protegido, considero igualmente, tal como se manifestó en su día en la Comisión de las Cortes de Castilla y León, que la mejor denominación sería la de “Babia y Luna”, al englobar la totalidad de los municipios de las comarcas de Babia y Luna, y no sólo el de San Emiliano.

Por último, en lo que respecta a la figura de protección del espacio natural protegido, no corresponde a esta Procuraduría determinar su forma concreta, sino que es misión de la Administración Autonómica, la determinación de la más adecuada a los fines del medio ambiente, entendido, de conformidad con la STC, 102/1995, de 26 de junio, como “el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que

rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida”; de esta forma, el medio ambiente se ha convertido en un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo, relativo al espacio físico y humano en dónde se encuentra.

El Espacio Natural Protegido, según la STC, mencionada, “es cualquier zona localizada e individualizada, dentro del territorio español en la acepción propia del Derecho internacional, digna de protección, por contener elementos o sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes”. De esta forma, según sigue dicha Sentencia, “el ámbito de esa función tuitiva se compadece perfectamente y enlaza en línea recta con el concepto constitucional del medio ambiente, tal y como ha sido expuesto más atrás, por la vía de las finalidades a las cuales ha de atender, ligadas a ciertos recursos naturales”.

La clasificación de estos espacios naturales se efectúa, no sólo de acuerdo con criterios meramente subjetivos y arbitrarios, sino que, de acuerdo con la Sentencia mencionada, “las definiciones de cada modalidad en función de sus características objetivas, pretenden una homogeneidad tan conveniente en un plano pragmático como necesaria para su plena eficacia, dada la dimensión geográfica del medio ambiente que le hace rebasar no ya el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, sino las fronteras estatales en una tendencia cada vez más intensa a convertirse en universal”; por lo tanto, se creó una clasificación en Parques, Reservas,

Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos, en la normativa estatal básica, que la Comunidad Autónoma desarrolla de idéntica forma.

Los Parques Naturales, de acuerdo con el art. 13.4 de la Ley de Espacios Naturales de Castilla y León, “son espacios de relativa extensión, notable valor natural y de singular calidad biológica, en los que se compatibiliza la coexistencia del hombre y sus actividades con el proceso dinámico de la naturaleza, a través de un uso equilibrado y sostenible de los recursos”, necesitando para su declaración la figura jurídica de las Leyes de las Cortes de Castilla y León.

En cambio, los Paisajes Protegidos, de acuerdo con el art. 16 de esta norma, “son aquellas áreas del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial”, requiriendo para ello la promulgación de un Decreto de la Junta de Castilla y León.

Por lo tanto, desde un punto de vista formal, la figura del Parque Natural supone, en principio, un mayor grado de protección, en tanto en cuanto que el mecanismo de la Ley requiere unas mayores formalidades al ser aprobado por las Cortes de Castilla y León, como representantes del pueblo de Castilla y León, y tiene un rango jerárquico superior al del Paisaje Protegido, que requiere un Decreto de la Junta de Castilla y León.

En el caso de las comarcas de Babia y Luna, nos encontramos con un área muy extensa situada al norte de la provincia leonesa, de unas 55.200 Has, y que se encuentra dentro del ámbito territorial establecido para el Plan de Recuperación del Oso Pardo en el Decreto 108/1990, de 21

de junio. El ecosistema viene determinado por su elevada altitud, ya que casi la mitad del territorio se encuentra por encima de los 1.500 metros de altitud, y con especies animales y vegetales de gran singularidad que han determinado su inclusión como Zona de Especial Protección para las aves (ZEPA), y propuesto como “Lugar de Importancia Comunitaria (LIC)” en virtud de la Directiva Hábitats.

En otras zonas similares, con una elevada extensión se ha elegido la figura del Parque Natural, como ha sido en el caso de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, en un espacio similar situada en el ámbito de la cordillera cantábrica, también incluida dentro del Plan de Recuperación del Oso Pardo de la cordillera cantábrica, y en otros espacios igualmente amplios, como el de Las Batuecas-Sierra de Francia, en la provincia de Salamanca, y el de Lago de Sanabria, en la provincia de Zamora. Igual ha sucedido en la vecina comarca de Somiedo, en la Comunidad Autónoma de Asturias, declarado igualmente Parque Natural por Ley del Principado de Asturias 2/1988, de 10 de junio, y que ha supuesto un incremento del desarrollo económico de la zona, y el proyectado Parque Natural de Peña Ubiña-La Mesa; ambos Parques Naturales se encuentran situados al otro lado de la cordillera cantábrica, dónde se encuentra situada la comarca de Babia y Luna.

Sin embargo, en lo que respecta a los Paisajes Protegidos, no existe ningún espacio natural declarado como tal en nuestra Comunidad

Autónoma, por lo que esta Procuraduría no puede poner un ejemplo similar al respecto.

En conclusión, esta Procuraduría entiende que la Consejería de Medio Ambiente debe partir, en la elaboración del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de este Espacio Natural Protegido, del principio de participación establecido en el art. 23 CE, teniendo en cuenta las opiniones de los ayuntamientos y juntas vecinales, como representantes de los municipios y habitantes de estos valles, y también a las asociaciones y representantes de los intereses socio-económicos de la zona, que permitan un desarrollo económico sostenible de toda ella, en la que todos éstos son los actores principales de su existencia. La elección de la figura de protección corresponde efectuarlo a la Administración Autonómica, cumpliendo el principio de participación anteriormente señalado, pero teniendo en cuenta que ésta debe efectuarse, siguiendo los criterios objetivos marcados en la legislación sectorial y en la definición de estas figuras que da la legislación de espacios naturales, y debe elegirse la más adecuada para la protección del medio ambiente físico y humano de esta comarca, y de las especies vegetales y animales que habitan en esta zona, compatibilizándolo con el necesario desarrollo económico de estas comarcas aprovechando los recursos económicos existentes.

Por estos motivos, se efectuó la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

«1. Que, se agilicen los trámites necesarios para la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Protegido, denominado en la actualidad “Valle de San Emiliano”, cuya iniciación se efectuó mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 27 de abril de 1992, y cuya tramitación ya dura casi doce años.

2. Que, en la fijación de la figura de protección del espacio natural protegido “Valle de San Emiliano”, ubicado en los municipios de Los Barrios de Luna, Sena de Luna, Cabrillanes y San Emiliano, se tengan en cuenta las alegaciones que pudieran efectuar los ayuntamientos y juntas vecinales afectadas, y de las asociaciones y organizaciones socio-económicas de esta comarca, de conformidad con el principio de participación establecido en el art. 23 CE.

3. Que, la fijación de la figura de protección de este Espacio Natural Protegido debe efectuarse, siguiendo los criterios objetivos marcados en la legislación sectorial y en la definición de estas figuras que da la legislación de espacios naturales, y debe elegirse la más adecuada para la protección del medio ambiente físico y humano de esta comarca y de las especies vegetales y animales que habitan en esta zona compatibilizándolo con el necesario desarrollo económico de estas comarcas aprovechando los recursos económicos existentes.

4. Que, en la fijación de la figura de protección de este Espacio Natural Protegido, se tenga en cuenta que nos encontramos dentro del ámbito territorial establecido para el Plan de Recuperación del Oso Pardo en el Decreto 108/1990, de 21 de junio, al igual que en el Parque Natural Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, y que se ha calificado ante los organismos europeos como Zona de Especial Protección para las aves (ZEPA,) y propuesto como “Lugar de Importancia Comunitaria (LIC)” en virtud de la Directiva Hábitats».

Se archivaron las actuaciones frente a los ayuntamientos afectados, al no acreditarse irregularidad alguna, estando a la espera de la contestación de la Consejería de Medio Ambiente, al no haber transcurrido el plazo señalado para ello.

CALIDAD DEL AGUA DESTINADA AL CONSUMO HUMANO EN TIÑOSILLO Y BOHODÓN (ÁVILA)

Esta Procuraduría tuvo conocimiento de que, en las localidades de Tiñosillo y Bohodón (Ávila), el agua destinada al consumo humano tenía un elevado índice de nitratos, por lo que se recomendada a la población no beberla. Por ello se inició una actuación de oficio registrada con el número de referencia **OF/46/03**.

Una vez recopiladas las informaciones interesadas tanto a las Corporaciones locales como a la Consejería de Sanidad se constató que,

según los informes del Servicio de Sanidad y Bienestar Social de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila, el agua destinada al consumo humano en dichas localidades presentaba anomalías higiénico-sanitarias, correspondiendo a los Ayuntamientos adoptar las medidas necesarias para que se cumplan los criterios establecidos en el RD 140/2003, de 7 de febrero.

Según lo establecido en el art. 57 1 a) de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en la Legislación de Régimen Local, en la Ley General de Sanidad y en la presente Ley, las Corporaciones locales tendrán responsabilidades que ejercerán en el marco de las directrices, objetivos y programas del Plan de Salud de Castilla y León en el control sanitario del abastecimiento de aguas, competencia que tiene también atribuida en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León art. 20 1. l) y m).

Por otro lado, más concretamente, el RD 140/2003, de 7 de febrero, contiene los criterios sanitarios de la calidad del agua para el consumo humano.

Normativa cuyo objetivo es establecer los criterios sanitarios que deben cumplir las aguas de consumo humano y las instalaciones que permiten su suministro desde la captación hasta el grifo del consumidor y el control de éstas, garantizando su salubridad, calidad y limpieza.

En este sentido, el agua ha de encontrarse dentro de los denominados parámetros o niveles paramétricos, es decir, dentro de unos valores representativos de los caracteres de potabilidad, correspondientes a una calidad deseable en el agua potable, y no superar las concentraciones máximas admisibles, siendo éstas los valores de los parámetros representativos de los caracteres de potabilidad correspondientes a la mínima calidad admisible en el agua potable. Valores que no deberán ser rebasados ni en cantidades significativas ni de modo sistemático, para ello deberán ser adecuadamente tratadas.

En el caso que nos ocupaba, el problema surgía en los puntos de captación de agua, según lo indicado por el antiguo Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Ávila, en escritos remitidos a dichos Ayuntamientos; mediante ellos se instaba a las Corporaciones a realizar una serie de medidas correctoras para solventar el problema, medidas que fueron reiteradas sin que constase a esta institución que hubieran sido adoptadas.

Sin perjuicio de lo establecido en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de sanidad, y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, es responsabilidad del municipio el asegurar que el agua suministrada a través de cualquier red de distribución, cisterna o depósito móvil, en su ámbito territorial sea apta para el consumo en el punto de entrega del consumidor.

Finalmente podemos afirmar, siguiendo criterio asentado jurisprudencialmente, que a los municipios, en su condición de administraciones públicas, les corresponde la consideración de sujetos “dadores de prestaciones” que, en la materia que nos ocupa- agua potable-, alcanza la categoría de asistencia vital, motivo por el que constituye una de las obligaciones mínimas, esto es, de obligado cumplimiento para todas ellas cualquiera que sea su población: art. 25b.2.1) de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, como así ha sido en legislaciones precedentes y como se consagra también en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, prestación que se considera de interés general y esencial para nuestra Comunidad Autónoma, estando obligados los Municipios respecto a los vecinos a realizar una prestación de este servicio de manera adecuada.

Es preciso señalar que lo que impera hoy, son los principios de continuidad, regularidad, igualdad y calidad del servicio, correspondiendo, además, a los municipios proteger la salubridad pública (art. 25.2.h de la Ley 7/1985 y 25.2.1 de dicha Ley y Ley 1/1998 de 4 de junio).

Por todo ello, se estimó oportuno efectuar la siguiente resolución a ambos municipios.

“ Que por parte de esa Administración proceda a articular todos los mecanismos disponibles para que la calidad del agua destinada al consumo humano en dicha localidad se ajuste a los parámetros contenidos en la reglamentación Técnico-Sanitaria de la calidad

del agua de consumo humano (RD 140/2003 de 7 de febrero), procediendo a cumplir con las medidas correctoras indicadas desde el Servicio Territorial de Sanidad de la Delegación Territorial de Ávila.

Que en el supuesto de que carezca de medios técnicos adecuados para ello interese la colaboración y auxilio de la Junta de Castilla y León o bien de la Diputación Provincial de Ávila.”

Ambos ayuntamientos manifestaron su conformidad con la resolución.

EDUCACIÓN ESPECIAL

Las necesidades educativas de los alumnos con algún tipo de discapacidad, normalmente son objeto de denuncia por parte de los padres, salvo que la motivación de algunas quejas particulares pueda dar pie a pensar que el problema necesariamente había de afectar a mayor número de casos que los conocidos, como ocurrió en su día con el caso de los alumnos sordos.

Durante el año 2003 no se han dado las mismas circunstancias, por lo que las actuaciones de oficio que integran el área E se refieren a dos temas: las necesidades educativas de los alumnos que padecen deficiencia auditiva, completando el expediente **OF/127/02** iniciado el pasado año y pendiente de resolución a la fecha del cierre del Informe 2002. La segunda

cuestión guarda relación con las condiciones de accesibilidad de los centros escolares.

1. Necesidades educativas especiales

La tramitación del referido expediente **OF/127/02** ya planteada e informada dio lugar, al comienzo del curso 2003-2004 a la siguiente resolución:

Se ha puesto de manifiesto la preocupación de este colectivo, no solamente por poder contar sin más demora con los medios que, previstos en la Ley 3/98, de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, les permitan eliminar las barreras en la comunicación, sino que ante todo les preocupa el futuro en relación con el desarrollo educativo de los niños sordos. Tanto sordos de nacimiento como aquellos que han perdido la audición en la infancia, ya que esto constituye un impedimento para alcanzar un nivel educativo aceptable.

Las denuncias de los afectados se refieren al hecho de que en general se considera a los niños sordos como alumnos con necesidades educativas especiales, pero sin llegar a plantearse que, simplemente, tanto los individuos como los grupos tienen situaciones y necesidades diferentes. Y que la educación debe ser adaptada a las distintas circunstancias.

Como condición necesaria, se inició esta actuación de oficio procediendo a recopilar un conjunto de datos relativos a la situación escolar de estos alumnos. Para lo cual me dirigí a todas las Direcciones

Provinciales de Educación, cuyos informes me han permitido conocer las siguientes circunstancias:

La problemática del alumnado sordo es muy diversa, ya que nos encontramos con niños hipoacúsicos, cuyos restos auditivos les permiten adquirir y desarrollar de forma natural un lenguaje oral y funcional, y niños con sorderas profundas o cófóticos (sin ningún resto auditivo) que no pueden adquirir de manera natural un lenguaje oral y que desarrollarlo supone un aprendizaje voluntario que, dependiendo de que sean hijos de padres sordos u oyentes, se encuentran con distintos niveles de dificultad para desarrollar unos u otros sistemas.

Todo ello lleva a una intervención educativa muy distinta según el caso de que se trate, en el sentido de fijarse objetivos y por lo tanto de incluir los recursos necesarios. Así como la necesidad de otros apoyos: profesorado de pedagogía terapéutica, audición y lenguaje, etc.

Efectivamente, la Consejería de Educación realiza esfuerzos cada nuevo curso para que el colectivo de alumnos a que nos referimos cuente con los apoyos idóneos.

Cabe destacar una interesante iniciativa a nivel regional que persigue una coordinación entre las anteriormente denominadas Consejerías de Sanidad y Bienestar Social y de Educación y Cultura, para garantizar la adecuada atención, coordinación interinstitucional y seguimiento conjunto de la evolución y desarrollo de las posibilidades educativas de los niños hipoacúsicos.

En relación con el trabajo de los Equipos de Orientación y Educación Psicopedagógica, únicamente las Direcciones Provinciales de Salamanca y León han manifestado contar con un EEP específico de deficiencias auditivas con la función de auxiliar a los EOEP generales y de atención temprana en la atención de los alumnos sordos.

La situación de los equipos directivos de los centros es frecuentemente motivo de preocupación, ya que su aptitud repercute decisivamente en la calidad de la respuesta que la comunidad educativa pueda ofrecer al alumnado al que nos referimos.

Como conclusión, hicimos saber a la Consejería que, con independencia de las resoluciones emitidas anteriormente con motivo de expedientes de queja tramitados a propósito de casos muy concretos, no es función del Procurador del Común pronunciarse a favor ni en contra de los varios sistemas que pueden ser aplicados para garantizar el derecho a la educación del alumnado sordo. Sí es en cambio motivo de preocupación que los recursos existentes no sean suficientes (como se ha demostrado en algunos casos aislados). Así como la escasa celeridad que a veces se ha observado en la atención de los mismos.

Es necesario hacer presente a dicha Consejería, como órgano a quien compete promover, dirigir, coordinar, ejecutar e inspeccionar, en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, la política educativa, que la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, dispone en su art. 44.2 que “el sistema educativo dispondrá de

los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos”. Y por otra parte, el art. 8 del RD 696/1995, de 28 de abril, por el que se regula la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, impone a la Administración educativa el deber de dotar a los centros docentes con recursos, medios y apoyos complementarios a los previstos con carácter general en cumplimiento de lo establecido en la LOGSE. Ambas normas dictadas en desarrollo de los arts. 27 y 49 de la Constitución. Y arropadas por todo un gran conjunto normativo basado en principios que siguen una misma dirección en el sentido de compensar desigualdades y deficiencias.

Recomendando pues, la adopción de las medidas que a juicio de los equipos técnicos se consideren más idóneas para garantizar una educación de calidad a los alumnos con discapacidad auditiva. Y en particular:

«Que se de a los alumnos una respuesta educativa especializada, según los casos. Atendiendo principalmente a las etapas de Infantil y Primaria, por ser donde se observan mayores carencias.

Que se constituyan EOEP específicos de deficiencias auditivas en todas las provincias de Castilla y León, para asesorar a los EOEP generales y sobre todo a los de Atención Temprana.

En cualquier caso, resulta urgente contar con profesionales bien formados en este área, de modo que se garantice la eficacia de los aprendizajes.

Que en este sentido se favorezca una mayor eficiencia de los recursos humanos destinados a los centros, promoviendo la implicación de toda la comunidad educativa.

Que se potencie por parte de esa Consejería de Educación y de modo sistemático, la información a los padres de los alumnos y a sus asociaciones sobre los distintos medios de apoyo con que cuentan sus hijos, a fin de crear confianza en las directrices orientativas de la Administración educativa ante la elección del centro escolar».

Con la siguiente respuesta de la Consejería de Educación:

«La Consejería de Educación está dando cumplimiento al RD 696/1995, de ordenación de la educación de alumnos con necesidades educativas especiales, junto con las Órdenes que lo desarrollan.

A partir del citado Real Decreto, esta Consejería, a través de la Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa, lleva a cabo la planificación de las medidas necesarias para la correcta atención al alumnado con necesidades educativas especiales en general y, de forma específica, al alumnado sordo o con discapacidad educativa.

Entre las medidas necesarias, destaca la intervención de profesores de apoyo de Pedagogía Terapéutica, de Audición y Lenguaje, de

Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica (Generales, Específicos y de Atención Temprana), de Departamentos de Orientación, así como de Intérpretes de Lengua de Signos. El número de estos profesionales se ha ido incrementando progresivamente, mientras que las proporciones de alumnos con necesidades educativas especiales disminuyen en relación con el alumnado total.

A su vez, se procede a un seguimiento riguroso del nivel de respuesta dado al alumnado con discapacidades auditiva, con objeto de proceder a los reajustes necesarios, en su caso.

Asimismo se emiten informes sobre accesibilidad, abogando por la eliminación de las barreras de comunicación, que inciden de forma especial en el alumnado sordo o con discapacidad auditiva y otros, referentes a esta discapacidad.

Aunque en Castilla y León existen Equipos Específicos para la atención al alumnado con discapacidad auditiva únicamente en León y Salamanca, se cuenta con Equipos Generales y de Atención Temprana (dentro de los Equipos de Orientación y Educación Psicopedagógica) en todas las provincias y estos Equipos tienen la responsabilidad legal de atender todo tipo de necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad».

2. Barreras en los centros escolares

La actuación registrada con el número **OF/22/03** tuvo por objeto la falta de accesibilidad observada en la entrada principal del Colegio Santa Teresa en C/ Felipe II nº 4-6 de Valladolid.

Los datos inicialmente facilitados por la Dirección del Colegio en un informe amplio y razonado fueron los siguientes:

El edificio donde se encuentra situado el Colegio de Santa Teresa es realmente un conjunto de tres edificaciones que dan a tres calles distintas de la misma manzana. Cada uno de las edificaciones tiene diferente fecha de construcción, sin embargo, en su realización siempre se consideró la edificación anterior para mantener la idea de conjunto, aun que no de ampliación ni de añadido, siendo cada una de las edificaciones reflejo de los sistemas constructivos vigentes en cada época. De esta manera la edificación de la calle San Blas es la más antigua, tiene dos planta y su construcción es de alrededor de 1.924. La edificación de la calle Felipe II es del año 1965 y es prolongación de la edificación de calle San Blas, con una altura de cinco plantas, baja y sótano, siendo la quinta para uso exclusivo de la Compañía de Santa Teresa de Jesús. La edificación de la calle San Juan de Dios, más alejada de las otras dos, se realizó en 1955, y tiene una altura de cuatro plantas y baja.

Las tres edificaciones se encuentran unidas entre sí, las de la calle San Blas y de la Felipe II por ser contiguas y adosadas, y éstas a la de la calle San Juan de Dios mediante un pasadizo cubierto en dos alturas (planta

baja y primera). Se puede apreciar en el plano de planta baja que acompaña a este informe.

El edificio cuenta con tres entradas, dos por la calle Felipe II y una por la calle San Juan de Dios. Estas tres entradas comunican entre sí y con las zonas comunes de todo el edificio. Existe una cuarta entrada, en la calle Felipe II, pero solo sirve a parte este edificio.

Debido a la pendiente de las calles que forma la manzana donde está situado el Colegio, y las razones constructivas de cada edificación que lo forma explicadas anteriormente, realizadas siempre con idea de conjunto, las condiciones arquitectónicas de las entradas son diferentes para cada una de las calles por las que tiene acceso:

En la calle Felipe II las dos entradas tienen un tramo de ocho escalones para el acceso a la planta baja y a la zona común de ascensores.

En la calle San Juan de Dios la entrada tiene un tramo de 3 escalones, y comunica a la zona común de planta baja del edificio de la calle Felipe II tras atravesar dos tramos de escaleras en pasillos de 5 y dos escalones.

La posibilidad de adaptar alguna de las entradas al fin de evitar obstáculos o barreras arquitectónicas, cumpliendo con el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, se plantea de dos maneras, que podrían realizarse a la vez:

- Estudio minucioso de la posibilidad de hacer la entrada de la calle San Juan de Dios accesible en lo referente a mobiliario urbano, itinerarios peatonales, vados escaleras y rampas, según las características definidas en el art. 6 del Reglamento.

- Colocación en una de las entradas de la calle Felipe II de elementos mecánico de elevación (plataforma salva-escaleras).

En cuanto a la accesibilidad en el interior del edificio, se disponen de dos ascensores en el edificio de la calle Felipe II que comunica verticalmente todas sus plantas. Sin embargo estos ascensores, colocados ya hace unos años, y reformados recientemente para dotarles de puertas interiores, no cumplen las medidas mínimas que exige el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras. El edificio de la calle San Juan de Dios carece de ascensor.

La posibilidad de hacer accesible todas las plantas de uso docente es mediante la modificación de uno de los ascensores del edificio de la calle Felipe II y la colocación de uno nuevo en el edificio de la calle San Juan de Dios.

De esta manera todas sus dependencias serían accesibles, salvando la planta segunda del edificio de la calle San Blas que comunica con la planta segunda de la calle Felipe II mediante tramo de escaleras al que habría de colocar rampa.

En este sentido es necesario aclarar que el texto de la Ley 3/1998 citada y evidentemente valorada por la dirección el colegio Santa Teresa juntamente con la normativa municipal aplicable, en cuyo ámbito de aplicación dicha sede docente se encuentra sin ninguna duda, no es lo que inmediatamente obliga al acondicionamiento del centro, con las medidas de solución a que el propio responsable del mismo alude, sino las modificaciones introducidas en la legislación educativa por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación en su art. 47.3:

“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. Las Administraciones educativas promoverán programas para eliminar las barreras de los centros escolares sostenidos con fondos públicos que, por razón de su antigüedad u otros motivos, presenten obstáculos para los alumnos con problemas de movilidad o comunicación”.

Así mismo el RD 1537/2003, de 5 de diciembre, establece los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas escolares de régimen general, que en sus arts. 5 y 6 desarrolla la anterior disposición.

CENTROS DE ESTÉTICA Y DERMATOLÓGICOS

A lo largo de año y medio, esta institución ha efectuado una labor de investigación partiendo de la base del hecho constatado de que durante los últimos años han proliferado un gran número de establecimientos destinados a tratamientos estéticos y dermatológicos en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, algunos de los cuales carecían de la correspondiente autorización de funcionamiento, como así se requiere en el Decreto 93/1999, de 29 de abril, que regula el Régimen Jurídico y Procedimiento para la Autorización y Creación del Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios y Sociosanitarios, o bien no reunían los requisitos necesarios para su obtención, circunstancia ésta que preocupaba a esta Procuraduría habida cuenta de los riesgos que implica la aplicación de tratamientos o intervenciones de ésta índole para los posibles clientes de estos servicios.

Partiendo de esta base, iniciamos una actuación de oficio, **OF/103/02**, y nos dirigimos a las distintas Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León interesando información sobre los siguientes extremos.

1.- Relación de centros de estética y dermatológicos que han solicitado y obtenido las autorizaciones correspondientes tras la entrada en vigor del presente Decreto, y aquellos que, encontrándose en funcionamiento con anterioridad, han solicitado y obtenido la autorización

de funcionamiento, según el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios y Sociosanitarios.

2.- Actuaciones de inspección realizadas, en su caso, por parte de esa Delegación Territorial (Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social) desde 1999.

3.- Medidas que, en su caso, se han adoptado en relación con aquellos centros que funcionan sin las autorizaciones necesarias para ello.

El resultado de las diferentes investigaciones fue básicamente el siguiente:

- La Delegación Territorial de Burgos informa que han realizado visitas de inspección a consultas ubicadas en centros sanitarios y no sanitarios informando sobre la obligatoriedad de solicitar autorización de funcionamiento en base al Decreto 93/1999, de 29 de abril.

- La Delegación Territorial de Palencia señala en su informe que no tiene constancia de que existan centros de estética o dermatología sin la correspondiente autorización, por lo que no se han practicado inspecciones al respecto.

- La Delegación Territorial de León indica que se prevén inspecciones de control con carácter anual, sin embargo, no han indicado ni el número ni el resultado de las mismas.

- La Delegación Territorial de Zamora señala que los Centros donde se practican tratamientos estéticos y/o dermatológicos no están

contemplados en el Decreto 93/1999, criterio que resulta realmente sorprendente y que no era compartido por esta institución ni por el resto de las Delegaciones Territoriales.

- La Delegación Territorial de Segovia indica que existen dos centros con autorización y otros dos en trámite de autorización, sin ofrecer mayores datos.

- La Delegación Territorial de Soria comunica a esta institución que será a partir del mes de febrero de 2003 cuando se ponga en marcha un plan de inspecciones, a pesar de que el Decreto 93/1999, de 29 de abril, lleva en vigor desde hace más de tres años, lo cual también resulta sorprendente.

- La Delegación Territorial de Ávila indica que se han practicado tan solo tres inspecciones en la provincia durante los últimos años sin detectar prácticas de medicina estética en centros no autorizados.

- La Delegación Territorial de Valladolid, con fecha 21 de noviembre de 2002, informa que se han practicado 14 inspecciones sobre este tipo de centros sin que conste el resultado de las mismas.

Finalmente, la Delegación Territorial de Salamanca (Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social) nos hace saber que desde la entrada en vigor del Decreto 943/1999, ha inspeccionado a todos aquellos establecimientos en los que, a través de publicidad en prensa, radio o TV, rótulos anunciadores y denuncias, se ha sospechado que realizan alguna actividad sanitaria o socio-sanitaria no autorizada, requiriéndoles para que

realicen la correspondiente solicitud con advertencia de cierre o clausura del establecimiento. Si se comprobaba que no constaban con profesionales sanitarios cualificados dentro de su plantilla, se les advertía que su publicidad no podía insinuar o inducir a pensar a los usuarios que su actividad tenía carácter sanitario. Así, como consecuencia del plan de inspección practicado se procedió al cierre de 5 establecimientos.

Sabemos que el ejercicio de las profesiones sanitarias implica, hoy, la aplicación de unas técnicas y unos conocimientos mucho más ricos, rigurosos y complejos que antes, en el contexto de una sociedad más dinámica y más exigente.

No admite discusión el hecho de que la administración debe desempeñar un papel activo como garante de los derechos en relación con la salud a través de las correspondientes potestades de autorización, inspección y las sancionadoras, facultades, que del resultado de la presente actuación, se constató que no se estaban ejerciendo con la debida diligencia.

En primer lugar, hay que recordar que la Junta de Castilla y León asumió hace un año las competencias sanitarias y entre sus altas obligaciones se encuentra las de inspección y vigilancia de los centros y establecimientos sanitarios de la Comunidad, labor que puede ser ardua por cuanto es difícil controlar a quien puede registrarse como una simple consulta y luego practican cualquier tipo de intervención. Pero esto no debe servir de disculpa para no redoblar la vigilancia y detectar las

irregularidades que puedan existir. Tampoco se debe estar a la espera de que salgan en los diferentes medios de comunicación nuevos casos o denuncias para actuar en consecuencia.

A pesar de que, en muchos casos, no nos encontramos ante supuestos de medicina curativa, sino, más bien, de carácter voluntario, resulta indudable que este tipo de actuaciones médicas plásticas o reparadoras puede afectar a la salud de sus “usuarios o pacientes”.

Con todo ello, podemos afirmar que se hacía necesario intensificar las labores de inspección de oficio, sin esperar a la presentación de denuncias por parte de posibles afectados, y sobre todo ser más riguroso en el ejercicio de las facultades sancionadoras, cumpliendo con ello con el deber de velar por el Derecho a la Salud consagrado en nuestro texto Constitucional (art. 43), Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1986, Ley 1/1993 de Ordenación del Sistema Sanitario en Castilla y León, del Decreto 29, de abril de 1999, regulador del Régimen Jurídico y Procedimiento para Autorización y Creación del Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios y Socio-sanitarios y demás de aplicación.

A mayor abundamiento, manifestar que esta institución tenía conocimiento de la existencia de diferentes centros abiertos al público y en funcionamiento sin la correspondiente autorización a lo largo de nuestra geografía autonómica.

Por ello, se consideró que la Consejería de Sanidad y Bienestar Social debería proceder a dar las instrucciones pertinentes a los diferentes Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social para que actúen en consecuencia teniendo en cuenta lo expuesto en esta resolución.

Entendimos que el *modus operandi* del Servicio Territorial de Salamanca puede considerarse el más correcto, al nutrirse de la información ofrecida a través de los diferentes medios de comunicación sin esperar a la presentación de denuncias por parte de afectados, ejercitando las facultades inspectoras, de control y las sancionadoras que le competen.

La Consejería de Sanidad y Bienestar social comunicó al procurador del Común la aceptación de la resolución propuesta.

OBREROS ESPECIALISTAS

Todos sabemos la importancia que tiene en la actualidad la existencia en edificios destinados a viviendas, locales comerciales, locales industriales y de otros usos, de una dotación de calefacción, climatización, producción de agua caliente sanitaria, gas, electricidad, etc., que sea aceptable para el ser humano durante el desarrollo de sus actividades. Para ello, y para lograr un uso más racional, seguro y eficiente, se requiere que las instalaciones propias de cada actividad sean adecuadas, así como su mantenimiento. En este sentido, los profesionales de cada ramo deben tener una cualificación adecuada.

Esta actuación de oficio (**OF/68/02**), se inició en base a que esta institución tuvo conocimiento de que existen empresas instaladoras y/o mantenedoras operadoras en Castilla y León dentro del ámbito del gas, la electricidad, calefacción y agua caliente sanitaria, etc., que emplean personal que carece de los conocimientos adecuados para la realización de los trabajos propios de cada tipo de instalación, dando lugar así a posibles situaciones de riesgo, como consecuencia de una posible impericia profesional.

La normativa en materia de seguridad industrial (Ley 3/1990, 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León, Ley 21/1992, de 21 de julio, de Industria y Reglamentos de Seguridad), exige que los profesionales y las empresas que se dediquen a la instalación, montaje, mantenimiento o reparación de aparatos e instalaciones cumplan una serie de requisitos que garanticen la calidad y seguridad de los mismos, en aras a satisfacer necesidades básicas de viviendas, locales comerciales, industriales y de otros usos.

Como sabemos, la regulación de las instalaciones industriales por parte de la Administración Pública se fundamenta en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria y en nuestro Estatuto de Autonomía para su comprensión dentro del marco económico actual.

En este sentido, esta institución es conocedora de que las instalaciones sometidas a la normativa de seguridad industrial deben ser realizadas por empresas instaladoras autorizadas bajo la supervisión directa

de instaladores autorizados. Así, la Orden de 7 de noviembre de 2.000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, regula precisamente los requisitos y condiciones que se deben cumplir en diversos ámbitos (gas, electricidad, climatización, calefacción y agua caliente sanitaria, grúas, productos petrolíferos, etc.) para la obtención de carnés profesionales y empresas instaladoras y mantenedoras.

Cierto es que, como se indicaba en el informe de la Consejería, debe entenderse que las instalaciones han de ser ejecutadas directamente por instaladores autorizados o indirectamente por otros operarios, bajo la supervisión de aquellos o, en otros casos, bajo la dirección de obra de un técnico titulado competente, siendo responsables de la correcta ejecución de la obra los titular/es del carné autorizado o técnico/s cualificado/s que son los que firman los documentos que la normativa de cada sector establece.

En el caso, por ejemplo, del sector gasista, si una empresa instaladora de gas EG-IV requiere como mínimo un instalador autorizado IG-IV, por cada 10 obreros especialistas, ¿cómo es posible que dicho instalador se encuentre supervisando el trabajo que, en su caso, estén realizando dichos operarios al mismo tiempo en instalaciones y localidades diferentes? Lo cierto es que en muchas ocasiones dicha supervisión no se realiza.

Resulta indudable que aquellas personas que son poseedoras de carné profesional se encuentran perfectamente cualificadas para la

realización de los trabajos propios de su ramo, en base a que previamente han acreditado unos conocimientos teóricos y prácticos en las materias específicas del carné correspondiente y por que han superado un examen de reglamentación específica según la actividad profesional en la que se desenvuelven.

No obstante, la cuestión que preocupaba a esta institución y que motivó el inicio de esta actuación de oficio, radicaba en cuál ha de ser la cualificación o formación de los denominados “operarios u obreros especialistas”, a los cuales no se les exige carné y realizan trabajos específicos y técnicos sin la supervisión directa de profesionales autorizados con el consiguiente riesgo que ello conlleva, a pesar de que según la normativa citada los trabajos de estas personas deben estar bajo la supervisión de instaladores autorizados.

A esto hemos de añadir que, en ningún Reglamento se establece los requisitos que estos operarios u obreros deben cumplir, por ello, la Junta de Castilla y León sólo controla las empresas autorizadas, exigiendo las responsabilidades que proceda sobre los responsables, aunque también, en ocasiones, llegue a controlar la relación entre instaladores y plantilla.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la realidad nos demuestra que existen empresas instaladoras y mantenedoras operadoras dentro de nuestra Comunidad Autónoma que incorporan a sus plantillas personal sin una formación adecuada, y que éstos ejecutan trabajos para los cuales se necesitan una serie de conocimientos muy específicos, entendíamos que

resultaría conveniente regular normativamente lo que ha de entenderse como “operario u obrero especialista” y exigir a las empresas autorizadas para las que trabajen que, al menos, den fe de los saberes, habilidades y conocimientos que estas personas poseen en el sector propio de su profesión.

Al margen de lo expuesto, hemos de señalar que durante el curso de nuestras investigaciones, esta institución se dirigió a diversas Comunidades Autonómicas, interesando información sobre la normativa que dentro de su ámbito territorial regula la cuestión objeto del presente expediente. (Galicia, Cataluña, País Vasco, Andalucía...). En este sentido, una vez analizada la documentación que nos fue remitida, se constató que también se contempla la figura del “operador”, si bien tampoco se definía que ha de entenderse por tal.

Por todo ello, se consideró adecuado formular la siguiente resolución a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

“Que esa Consejería, en base a las competencias que tiene reconocidas en virtud del Decreto 145/1999, de 16 de julio, de Reestructuración de Consejerías y Decreto 178/1995, de 3 de agosto, sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, y al objeto de conseguir una mejora sustancial de la seguridad de las instalaciones industriales y no industriales en nuestra Comunidad así como de la calidad del servicio de que se trate, garantizando al máximo que las

instalaciones propias de cada actividad sean adecuadas y los trabajos sean ejecutados por personal debidamente preparado, valore la oportunidad de que en la Orden de 7 de noviembre de 2.000, sobre carnés profesionales y empresas instaladoras y mantenedoras autorizadas se defina la figura del denominado “obrero u operario especialista” especificando cuales son los requisitos que han de reunir para ser considerados como tales”.

La presente resolución no fue aceptada por no estimar la Comunidad de Castilla y León que resultase procedente regular nuevos requisitos adicionales, según lo expuesto, para los denominados operarios especialistas.

MEDIDAS DE CONTROL Y SACRIFICIO DE RESES DE GANADO BOVINO SUELTAS

La problemática originada por la existencia de doscientas cincuenta vacas sueltas, aproximadamente, en el término municipal de Llamas de Cabrera, provincia de León, y por las medidas que en su día adoptó la Administración autonómica para proceder a su sacrificio, alcanzó en el año 2003 trascendencia nacional, al hacerse amplio eco de ella los medios de comunicación.

Pues bien, con la finalidad esencial de verificar la legalidad y oportunidad de las medidas adoptadas por la Administración autonómica en orden a lograr el control y sacrificio de aquellas reses, así como de velar

por el cumplimiento por parte de aquélla de la normativa aplicable en materia de sanidad animal al proceder al sacrificio de tales animales, esta Procuraduría inició en su día una actuación de oficio.

En el curso de la investigación desarrollada, este Procurador se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Agricultura y Ganadería y a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. De los informes proporcionados por ambas se desprendían los siguientes hechos que pueden servir como descripción general de la situación que había dado lugar a la iniciación de la actuación de oficio:

Primero.- Desde el mes de abril de 2002, a través de noticias aparecidas en medios de comunicación escritos, y desde el mes de junio del mismo año, a través de una denuncia de la Guardia Civil, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León había tenido conocimiento de la existencia de ganado bovino pastando sin control en los montes de las localidades de Odollo y de Llamas de la Cabrera, provincia de León. A través de un informe de la Unidad Veterinaria de Ponferrada, se había identificado al titular originario de las reses y se había informado del fallecimiento del mismo, de la situación de abandono del ganado y de los contactos que habían sido mantenidos desde aquella Unidad Veterinaria con los titulares de los animales, al menos desde hacía siete años, para que éstos procedieran a la recogida del ganado y a la identificación de aquellas reses que no habían sido identificadas.

Segundo.- Tras diversos contactos mantenidos con los alcaldes de los ayuntamientos y presidentes de las juntas vecinales afectadas y con los herederos del propietario de las reses, por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León se había realizado un anuncio para su exposición en los tabloneros de anuncios de las entidades locales afectadas, concediendo al propietario de los animales, si lo hubiera, un plazo de dos días hábiles para la identificación de aquéllos, en aplicación de lo dispuesto en el RD 1980/1998, de 18 de septiembre, y en la Orden de 2 de diciembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, normas en las que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina.

Tercero.- Observando lo dispuesto en la norma citada y ante la ausencia de la identificación solicitada y la insuficiencia de medios de las entidades locales afectadas, el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en León había procedido a dictar una resolución por la que se había acordado la destrucción, sin derecho a indemnización, de los animales de la especie bovina que deambulaban sueltos e incontrolados por las zonas de Llamas de Cabrera y Odollo, provincia de León.

Cuarto.- Propuesta la ejecución de la resolución citada con carácter emergente, se procedió a ordenar con carácter obligatorio a la Empresa de Transformación Agraria, S.A. (en adelante, Tragsa) la ejecución de las operaciones de recogida y carga de ganado con destino a matadero para sacrificio con carácter obligatorio.

Previo estudio anterior del comportamiento de los animales, la empresa citada montó un dispositivo para la recogida de los animales incontrolados, dispositivo que tuvo como resultado la captura únicamente de tres cabezas de ganado bovino. El gasto correspondiente a esta actuación ascendió a la cantidad de 20.300,17 €

Informes acerca de la actuación indicada emitidos por la propia empresa, por la Sección de Sanidad y Producción Animal del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León y de la Sección de Vida Silvestre I del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, indicaron la imposibilidad de la captura de un mayor número de individuos de la especie bovina como consecuencia del comportamiento extremadamente violento y peligroso de los animales.

Quinto.- A la vista de lo anterior y previa emisión de los informes correspondientes por parte de la Sección de Vida Silvestre I del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León y de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería, el Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, al amparo de lo dispuesto en el art. 9.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León y 9.7 de la Orden de 27 de junio de 2002, por la que se aprueba la Orden anual de caza, dictó resolución por la que se autorizó al Club de Cazadores Naturalistas de la Cabrera a realizar cacerías de control para abatir todas las vacas asilvestradas existentes en los terrenos integrados en el coto privado de caza donde se encontraban aquéllas, observando los requisitos previstos en

la citada autorización, así como las instrucciones oportunas impartidas en cuanto a la retirada de los animales por parte del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León.

Sexto.- Bajo la coordinación del Jefe de Comarca Forestal de Truchas, del Comandante del puesto de la Guardia Civil de Puente de Domingo Flórez y de un funcionario nombrado por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, se celebraron cuatro cacerías los días 22 y 23 de febrero y 1 y 2 de marzo del año 2003, con el resultado del abatimiento de 73 cabezas de ganado bovino. De los 73 cadáveres, 71 fueron trasladados a una planta de transformación de materiales especificados de riesgo (Mer), siendo los dos restantes inhumados como consecuencia de la inaccesibilidad del lugar donde se hallaban.

Séptimo.- Con fecha 4 de marzo de 2003, y mediante resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente se procedió a anular la autorización de control emitida, quedando suspendidas las operaciones previstas en el coto privado de caza en cuestión para los días 8 y 9 de marzo, sin que, en ninguno de los informes obtenidos por esta Procuraduría de la Administración autonómica se especificara en forma alguna la fundamentación de esta medida.

Octavo.- En la fecha de remisión de los informes solicitados, la Consejería de Agricultura y Ganadería estaba analizando diversas alternativas para que fueran eliminados los animales no identificados que, sin control alguno, vagaban incontrolados por las localidades de Odollo y

Llamas de la Cabrera, garantizando, en todo caso, en cualquiera de ellas la eliminación y destrucción de los cadáveres ordenada por el RD 1980/1988, de 18 de septiembre, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina.

A la vista de la información proporcionada, esta Procuraduría estimó oportuno formular una resolución a las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Medio Ambiente, con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

Inicialmente, era necesario hacer una referencia, aún cuando fuera breve, a la obligación que vinculaba a la Administración autonómica de proceder a la captura y destrucción de los animales de la especie bovina que se encontraban sin control en las localidades de Odollo y Llamas de la Ribera.

En este sentido cabía señalar que, si a las competencias propias que en materia de sanidad animal corresponden a la Comunidad Autónoma, añadimos la necesidad de que la Consejería de Agricultura y Ganadería ejecute subsidiariamente acciones sanitarias cuando los particulares o las entidades públicas o privadas obligadas en primer lugar a ello no pudieran hacerlo (Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León), no había ninguna duda de que la Administración autonómica, a la vista de los antecedentes de hecho expresados, tenía la obligación de solucionar el problema de salubridad

pública y seguridad que venía siendo causado por los animales sueltos indicados.

En cualquier caso, era oportuno indicar que la Administración autonómica, desde el mes de junio de 2002, en ningún momento había hecho dejación de la responsabilidad indicada de hacerse cargo de la captura y destrucción de los animales en cuestión de la especie bovina.

Dicho lo anterior, procedía valorar las medidas que se habían adoptado en relación con la cuestión descrita y que se relacionan en los antecedentes de hecho antes expresados.

En primer lugar, cabía referirse, no a una actuación concreta, sino a una ausencia de actuaciones. En efecto, del informe proporcionado por la Consejería de Agricultura y Ganadería se desprendía que la Unidad Veterinaria de Ponferrada venía conociendo una situación de abandono de animales de la especie bovina y de ausencia de identificación de los mismos desde hacía siete años.

Considerando que el art. 6 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, prevé como obligación de los propietarios de explotaciones ganaderas la atención y vigilancia de sus animales, y que el art. 55.1.2 de la misma norma tipifica el incumplimiento de esta obligación como una infracción administrativa, la Consejería de Agricultura y Ganadería, a través de su Servicio Territorial en León, debía haber procedido a requerir a los propietarios el cumplimiento de aquella obligación y, en caso de desatención a los requerimientos, a imponer a

aquél o aquéllos las sanciones que correspondieran, previa instrucción del oportuno procedimiento.

Del mismo modo, en caso de ausencia de identificación de los animales, debía haber procedido, con anterioridad al momento en el que efectivamente se había hecho, de la forma prevista en los arts. 16 del RD 1980/1998, de 18 de septiembre, y 14 de la Orden de esa Consejería de Agricultura y Ganadería, de 2 de diciembre, de 1998, ambos ya citados.

El hecho de que tales medidas se hubieran adoptado desde el primer momento en el que la Unidad Veterinaria de Ponferrada tuvo conocimiento de la situación, hubiera contribuido a disminuir la gravedad de la problemática, puesto que el grupo de animales incontrolados hubiera sido más reducido y su comportamiento menos contrario a su captura.

En segundo lugar, y tal y como se desprendía de la información recabada, una vez intentada la identificación de los animales, se había procedido, con carácter urgente, a intentar la captura y destrucción de los mismos, cometido éste que se encargó a la empresa pública Tragsa.

Era evidente que esta Procuraduría no poseía los conocimientos técnicos suficientes para identificar el método más adecuado para proceder a la captura de los animales en cuestión. Sin embargo, y partiendo de lo adecuado de encargar a la empresa citada esta misión, sí sorprendía a este comisionado parlamentario el hecho de que el dispositivo montado para la captura de los animales hubiese tenido lugar en un único día.

En otras palabras, aún cuando los intentos realizados en ese día para proceder a la captura de los animales incontrolados hubieran resultado infructuosos, esta institución consideró que quizás debió concurrir una mayor persistencia en la acción desarrollada por Tragsa, reiterando los intentos de captura.

Asimismo, echó en falta esta Procuraduría una mayor diversificación en los métodos utilizados para proceder a la captura de los animales. En efecto, no sólo había bastado un único día para concluir la imposibilidad de la captura de los animales, sino que tampoco se había procedido a intentar aquélla a través de algún otro método diferente del que había sido utilizado en aquella fecha.

A lo anterior cabía añadir el coste de la actuación desarrollada por Tragsa, que ascendió a 20.300,17 €, cantidad que, en principio y sin conocer en detalle los medios utilizados para el desarrollo de aquélla, parecía excesiva tanto a la vista de la duración de la actuación como del resultado de la misma (únicamente tres animales capturados y destruidos).

La duración de la actuación desarrollada por Tragsa para la captura de los animales y la ausencia de utilización de otros métodos para lograr aquélla, contrastaban con lo drástico de la medida finalmente acordada para proceder a la destrucción de los animales, que no había sido otra que autorizar su abatimiento o caza.

Tal medida tenía su amparo normativo en lo dispuesto, entre otros preceptos, en el art. 9.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de

Castilla y León y en el 9.7 de la Orden de 27 de junio de 2002, por la que se apruebe la Orden Anual de Caza. Ambos preceptos vinculan la posibilidad de autorizar la caza de especies no cinegéticas al estado asilvestrado de los animales, característica ésta que también determina la exclusión de los mismos de la protección otorgada a los animales en el momento de su sacrificio o matanza por el RD 54/1995, de 20 de enero.

Pues bien, sin perjuicio de los informes antes citados referidos al comportamiento de los animales en cuestión ante el intento de captura que había sido llevado a cabo por la empresa Tragsa y de la ausencia de un conocimiento exacto del estado de aquéllos por esta Procuraduría, sí cabía señalar que, a la vista de la información obtenida por esta institución se podía concluir que el carácter asilvestrado de los animales de la especie bovina cuya situación venía siendo comentada podía, cuando menos, ponerse en duda.

Así, en primer lugar, dicho estado asilvestrado no pareció ser tenido en cuenta a la hora de proceder por la empresa Tragsa a montar un dispositivo para la captura de los animales, dispositivo que según se afirma en el propio informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería, había sido precedido de un estudio del comportamiento de los animales. Si de ese estudio se hubiera desprendido la situación de asilvestramiento de los animales de la especie bovina, no debía haberse procedido a la ejecución de la actuación encargada. En este sentido, cabe recordar el alto coste de la

acción desarrollada por la empresa pública precitada (20.300,17 €), si tenemos en cuenta su resultado (captura y destrucción de tres animales).

En segundo lugar, en el supuesto de que hubiera sido absolutamente cierto el carácter asilvestrado de los animales incontrolados, no identificaba esta Procuraduría las causas de la suspensión de la autorización para proceder a su abatimiento, causas que tampoco habían sido mencionadas ni por la Consejería de Agricultura y Ganadería ni por la de Medio Ambiente en sus respectivos informes.

Por último, cuestionaba también el estado silvestre de los animales el hecho de que ocho meses después de la anulación de la autorización citada se estuvieran estudiando otras alternativas para proceder a la captura de aquéllos, quedando descartado el método al que sólo cabe recurrir cuando, entre otros requisitos, concurra un estado asilvestrado de los animales incontrolados. Así se desprendía no sólo del informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería, sino también de diversas noticias aparecidas en medios de comunicación escritos.

En definitiva, los argumentos señalados para poner en duda el estado asilvestrado de los animales (es decir, sus condiciones de vida análogas a las de un animal salvaje, como señala el diccionario de la RAE) y la conveniencia de acudir a la autorización de abatimiento con amparo en la normativa de caza de animales domésticos incontrolados únicamente como último recurso y probada la ineficacia de otros menos cruentos, conducían a concluir que no se debieron autorizar las cacerías de control antes

señaladas sin antes agotar otras posibilidades de captura de los animales que garantizaran que el sacrificio de los mismos les provocara el mínimo sufrimiento, aplicando para ello la normativa reguladora del sacrificio o matanza de aquéllos.

Agotada la crítica de las medidas adoptadas por la Administración autonómica con la finalidad de proceder a la captura y destrucción de los animales incontrolados de la especie bovina que deambulaban por los montes de las localidades de Odollo y de Llamas de la Cabrera, restaba examinar el estado de la situación en la fecha en la que se formuló la resolución comentada e instar a la Consejería de Agricultura y Ganadería a que adoptase las medidas necesarias para poner fin a aquélla.

En aquella fecha, se mantenían aún un número elevado de ejemplares de la especie bovina (aproximadamente unos 150) deambulando por el término municipal de Llamas de la Cabrera, sin que conociera esta institución que se hubiera iniciado nuevamente alguna actuación por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería en orden a su captura y destrucción.

La situación descrita exigía que la Administración autonómica asumiera la responsabilidad de proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a la captura y destrucción de los animales incontrolados.

No correspondía a esta Procuraduría, ni tiene criterio técnico para hacerlo, identificar cuál debía ser el método a utilizar, pero sí procedía afirmar que el sistema utilizado debía respetar la normativa aplicable a la

protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza, así como las normas reguladoras de la destrucción de cadáveres de animales de la especie bovina. En cualquier caso, volver nuevamente a acudir al abatimiento como forma de solución del problema, únicamente se justificaría si persistiendo en otros métodos o sistemas menos cruentos fuera imposible la captura y sacrificio de los animales.

En cuanto a la forma de poner en funcionamiento tales sistemas, cabía señalar que en aquel supuesto en el que la Consejería de Agricultura y Ganadería careciera de medios propios para desarrollar aquéllos, lo más adecuado sería encomendar nuevamente la actuación a Tragsa como servicio técnico de la Consejería, garantizando eso sí que su actuación en esta ocasión resultara más persistente y eficaz, y sin perjuicio de la posibilidad que asistía a aquella empresa de acudir al régimen de colaboración con particulares al que hace referencia el art. 6 del RD 371/1999, de 5 de marzo, por el que se regula su régimen.

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

“Primero.- En relación con la actual situación existente en las localidades de Llamas de la Cabrera y Odollo, provincia de León, generada por la presencia de un grupo numeroso de animales de la especie bovina sin control, adoptar, en el plazo de tiempo más breve posible, las medidas necesarias para proceder a su captura y

destrucción, con respeto a la normativa aplicable a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza, así como a las normas reguladoras de la destrucción de cadáveres de animales de la especie bovina, acudiendo nuevamente al abatimiento como forma de solución del problema, únicamente si persistiendo en otros métodos o sistemas menos cruentos fuera imposible la captura y sacrificio de los animales.

Segundo.- Con carácter general, en relación con situaciones análogas a la descrita que hayan surgido y estén sin solución o puedan surgir en un futuro, y en el ánimo de evitar problemáticas como la tratada en la presente resolución:

- Una vez que se tenga conocimiento de la existencia de animales abandonados o sin control, requerir inmediatamente a los propietarios de explotaciones ganaderas el cumplimiento de su obligación de atención y vigilancia de los mismos y, en caso de desatención a los requerimientos, imponer a aquéllos las sanciones que correspondan, previa instrucción del correspondiente procedimiento.

- En caso de ausencia de identificación de los animales, una vez que se tenga conocimiento de este hecho, proceder inmediatamente de la forma prevista en los arts. 16 del RD 1980/1998, de 18 de septiembre, y 14 de la Orden de esa Consejería de Agricultura y Ganadería, de 2 de diciembre, de

1998, normas en las que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina.

- En el supuesto de que las medidas anteriores sean insuficientes para poner fin a la situación de descontrol, asumir la responsabilidad de la captura y destrucción de los animales por razones de salubridad pública y seguridad, agotando todos los métodos posibles para llevar a cabo esta acción respetando la normativa aplicable a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza y a la destrucción de los cadáveres de animales de la especie bovina.

- Acudir a la autorización de abatimiento de los animales, al amparo de lo dispuesto en el art. 9.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, únicamente cuando se hayan agotado otras posibilidades de actuación menos cruentas y habiendo persistido suficientemente en la ejecución de las mismas”.

La resolución indicada fue comunicada también a la Consejería de Medio Ambiente, señalando expresamente que debía entenderse formulada al citado centro directivo exclusivamente en lo relativo, con carácter singular, a la autorización para llevar a cabo cacerías de control en las localidades de Odollo y Llamas de la Cabrera, provincia de León, otorgada por el Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, y, con

carácter general, al otorgamiento de este tipo de autorizaciones para situaciones análogas a la que había dado lugar a la actuación de oficio.

Como contestación a la resolución formulada, ambas Consejerías manifestaron la aceptación de su contenido. En concreto, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso de manifiesto que iba a proceder a adoptar medidas dirigidas a la captura y sacrificio de los animales en cuestión en la forma indicada por esta Procuraduría.

Una problemática análoga a la indicada motivó la iniciación de una nueva actuación de oficio (**OF/108/03**). En efecto, por esta Procuraduría se inició también una investigación sobre la actuación desarrollada por la Administración autonómica, en relación con la presunta existencia de animales de la especie bovina sueltos e incontrolados en la zona correspondiente a las localidades de la provincia de Segovia de La Losa y Ortigosa del Monte. Al parecer, la presencia de estos animales estaba causando, además de la preocupación lógica en la población de la zona, un riesgo evidente para la circulación de vehículos en la carretera N-603 y para la de trenes en la línea férrea próxima.

En el curso de la intervención de oficio indicada, me dirigí a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia en solicitud de información acerca, entre otros extremos, del conocimiento que aquélla tuviera de los hechos descritos, y de las actuaciones que, en su caso, se hubieran adoptado para poner fin a la situación de abandono y descontrol indicada.

Una vez recibida y estudiada la información solicitada, consideré que las actuaciones administrativas adoptadas en relación con la situación que había dado lugar a la iniciación de la actuación de oficio respondían a la finalidad de poner fin a la presencia de animales sueltos en la localización geográfica indicada y a lo previsto en el ordenamiento jurídico en relación con las obligaciones que vinculan a los titulares de explotaciones ganaderas.

TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE AYUDAS AGRÍCOLAS

Ya se hacía referencia en el informe correspondiente al año 2002 al hecho de que esta Procuraduría, habiendo tenido conocimiento de las protestas llevadas a cabo por algunas organizaciones agrarias de la Comunidad Autónoma, en relación con un presunto retraso en la resolución de las solicitudes de ayudas dirigidas a fomentar la instalación de agricultores jóvenes, había estimado oportuno, en su día, iniciar una actuación de oficio dirigida a verificar el grado de eficacia en la tramitación, resolución y gestión, llevadas a cabo 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 (**OF/117/02**).

Como se indicó en aquel informe, con esa finalidad, esta Procuraduría se dirigió inicialmente a la Consejería de Agricultura y Ganadería en solicitud de información acerca del número de solicitudes

presentadas en el año 2002 en cada una de las líneas de ayuda indicadas, así como del número de ellas que se encontraban pendientes de resolución.

Como contestación a esta primera solicitud de información, se puso de manifiesto por la Administración autonómica que, de un total de dos mil doscientas ochenta y tres solicitudes de ayuda presentadas en la campaña 2002, en el mes de diciembre del citado año, seiscientas cuarenta y dos se encontraban pendientes de resolución. Asimismo, se informó que estas solicitudes pendientes de resolución se iban a acumular a las que se presentaran en la campaña 2003, resolviéndose con carácter preferente.

Esta voluntad de la Administración autonómica se manifestó en lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la Orden AYG/123/2003, de 10 de febrero, por la que se regulan y convocan ayudas, cofinanciadas por la sección orientación del Feoga, para la mejora de las estructuras agrarias en aplicación del Reglamento (CE) 1257/1999, y del RD 613/2001. Este precepto señalaba expresamente que los expedientes de ayuda correspondientes al año 2002 que no hubieran sido resueltos expresamente se resolverían con cargo a los créditos asignados en la nueva Orden, siempre y cuando lo solicitantes manifestaran nuevamente su interés en la ayuda por escrito.

De conformidad con lo puesto de manifiesto por la Consejería de Agricultura y Ganadería, atendiendo a una nueva petición de información realizada desde esta institución, de los seiscientos cuarenta y dos agricultores que aún no habían visto resueltas sus solicitudes, quinientos

cuarenta y tres habían manifestado por escrito su intención de acogerse a la nueva convocatoria. También, de conformidad con lo informado con fecha 22 de octubre de 2003, doscientos treinta y cinco de esos agricultores habían visto estimadas sus solicitudes, mientras el resto, trescientos ocho, aún no habían obtenido una resolución expresa de su solicitud.

Como motivos de la ausencia de resolución de tales expedientes se esgrimían por la Administración autonómica, de un lado, la necesidad de pedir documentación complementaria a los solicitantes y, de otro, la incorporación de personal funcionario nuevo dedicado a la gestión de este tipo de ayudas, personal que había necesitado un período de adaptación y formación a sus nuevas funciones.

Esta Procuraduría es consciente de los retrasos temporales que las peticiones de subsanación de las solicitudes pueden causar a la resolución expresa de las mismas (sin perjuicio de la interrupción del plazo máximo para resolver que se produce en estos casos por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el interesado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42.5 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), así como de la forma en que la necesaria adaptación a un nuevo puesto de trabajo por parte de los funcionarios puede afectar a la eficacia y celeridad en la gestión de los procedimientos.

Sin embargo, este Procurador del Común no podía obviar que en el marco de las ayudas cuya ausencia de resolución había dado lugar a la actuación de oficio, trescientos ochos agricultores que habían presentado su

solicitud en el año 2002, con fecha 22 de octubre de 2003 aún no habían obtenido una resolución expresa a su petición por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Considerando lo anterior y la fecha en la cual se iniciaron los expedientes que se encontraban pendientes de resolución (todos ellos iniciados en el año 2002, como se ha señalado), esta Procuraduría consideró conveniente instar a la Consejería afectada a que procediera a la expresa resolución de aquéllos, si ésta aún no hubiera tenido lugar.

En definitiva, de la información que había sido recabada con ocasión de la tramitación de la actuación de oficio se desprendía un posible incumplimiento por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la obligación formal de resolver expresamente trescientos ocho expedientes administrativos de ayudas para la mejora de las estructuras agrarias en aplicación del Reglamento (CE) 1257/1999 y RD 613/2001, sin que tuviera constancia esta institución de que, con posterioridad a la recepción del último de los informes proporcionados por la Consejería citada, se hubiera producido la efectiva resolución de aquéllos.

En consecuencia, se formuló resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“En el supuesto de que aún no hubieran sido resueltas expresamente todas las solicitudes de ayuda económica para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias correspondientes a la campaña 2002,

adoptar las actuaciones oportunas para proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a la efectiva resolución de las que se encuentren aún pendientes”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, no había sido proporcionada la contestación a la resolución por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

MATRIMONIO Y UNIONES DE HECHO

Con independencia de los cambios experimentados en la Sociedad Española y del considerable incremento de las uniones de hecho, el legislador no contempla aún las uniones de hecho en ciertas disposiciones legales y no les reconoce, en consecuencia, determinados efectos jurídicos.

Es cierto que, en la legislación estatal, la antigua Ley de arrendamientos urbanos no incluía al conviviente entre las personas que podían suceder al arrendatario fallecido lo cual dio lugar a que los tribunales se pronunciaran sobre este tema con diferente criterio. Dicha cuestión quedó definitivamente solucionada con la STTC 222/1992, de 11 de diciembre la cual declaró inconstitucional el art. 58 de la citada ley por cuanto excluía al conviviente entre los beneficiarios de tal derecho. Hoy, la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos de 2-11-1994, reconoce expresamente la subrogación por causa de muerte a favor del conviviente de hecho.

También existen en el ordenamiento jurídico de la Comunidad de Castilla y León claros ejemplos del reconocimiento jurídico que la Administración otorga a las uniones de hecho. Así, en materia de viviendas de promoción pública, en el acceso a plazas residenciales de centros de personas mayores o en la percepción de los ingresos mínimos de inserción.

Sin embargo, el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social excluye al conviviente de una unión de hecho del derecho a la pensión de viudedad y el Código Civil a este mismo conviviente como sucesor legal.

Efectivamente, el art. 174 Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social dice que tendrá derecho a la pensión de viudedad con carácter vitalicio el cónyuge supérstite. Por lo tanto, según la normativa vigente de Seguridad Social, el conviviente de una unión de hecho queda excluido del derecho a la pensión.

La posición mayoritaria de los tribunales se ha caracterizado por la aplicación estricta de la legislación de Seguridad Social y, en consecuencia, deniega el derecho a ser titular de esta prestación a las personas que desarrollan una convivencia de hecho. Frente a este criterio generalizado, encontramos, no obstante, algunas sentencias que reconocen el derecho a la pensión de viudedad a la mujer que convivía con el trabajador fallecido.

También el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de conocer diversos casos en relación con la pensión de viudedad y las uniones de hecho –varios recursos de amparo y una cuestión de inconstitucionalidad–.

Pero, en todas sus decisiones, el Tribunal Constitucional mantiene la constitucionalidad de la diferencia de trato entre unión matrimonial y unión de hecho para la concesión de la pensión de viudedad.

Y, si bien es cierto que en los últimos años se han presentado en el Congreso varias Propositiones de Ley que promovían la modificación del art. 174 LGSS en el sentido de reconocer una pensión equivalente a la prestación por viudedad a la persona que hubiese convivido de forma permanente con el causante, ninguna de estas iniciativas legales ha prosperado.

Por otro lado, a tenor del art. 913 del Código Civil los sucesores son los parientes del difunto, el viudo o viuda y el Estado. Entre dichos herederos designados en el Código Civil no figura el conviviente supérstite de una unión de hecho. Por tanto, en nuestro derecho positivo, el conviviente no puede ser llamado a la sucesión intestada del compañero/a fallecido.

A la vista de lo expuesto, se consideró procedente dar traslado al Defensor del Pueblo de las anteriores consideraciones por si a la vista de las mismas resultare procedente iniciar por parte de esa institución algún tipo de actuación tendente a la modificación de dichos textos legales en el sentido de reconocer una pensión equivalente a la prestación por viudedad a la persona que hubiese convivido de forma permanente con el causante así como para considerar al conviviente como sucesor en caso de inexistencia de testamento.

La respuesta del titular de la Defensoría del Pueblo ha sido en el sentido de comunicar al Procurador del Común que, precisamente por aquellos días, se había dirigido a la Comisión No Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo, proponiendo modificaciones en la normativa reguladora de la Seguridad Social.

De ello nos congratulamos, aunque sigue pareciéndonos oportuna una modificación, así mismo, del Código Civil en el sentido reseñado.

SITUACIÓN DE LAS OFICINAS DE EMPLEO TRAS EL TRASPASO DE COMPETENCIAS DEL INEM

Esta Procuraduría había iniciado una actuación de oficio, **OF/83/02**, como consecuencia de una serie de problemas en el funcionamiento de las Oficinas de Empleo, tras el traspaso de competencias en materia de políticas activas de empleo por el RD 1187/2001, de 2 de noviembre, con efectos del 1 de enero del 2003.

De acuerdo con algunas quejas planteadas ante esta institución y diversas noticias que han llegado ha conocimiento de esta Procuraduría, se están produciendo retrasos en la percepción de las prestaciones de desempleo de hasta dos meses, en Oficinas de Empleo de distintas provincias de esta Comunidad que se ha agravado en los meses de verano debido a la falta de personal. Así, en las Oficinas de nuestra Comunidad Autónoma, convive personal dependiente de la Administración Autonómica y de la Administración Central. Según nuestras noticias, la

Administración Regional todavía no había aprobado la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo para integrar el colectivo de personal funcionario y laboral transferido; en cambio, se había disminuido notablemente el personal dependiente de las Direcciones Provinciales del Inem, ya que se ha reducido el personal dedicado a la gestión de las prestaciones, y no se tenía previsto ninguna ampliación de la plantilla, ya que, en la última convocatoria de plazas para el Inem, no ha salido ninguna para Castilla y León.

Todo ello había provocado acumulación de expedientes pendientes de resolver en los meses de verano con un retraso en la percepción de prestaciones de desempleo por parte de algunos demandantes; asimismo, se ha manifestado una presunta descoordinación en los servicios prestados en las Oficinas de Empleo, al haber ahora dos administraciones implicadas en la concesión de las vacaciones, permisos y licencias con falta de personal en determinadas áreas, y carencia de cobertura de personal que pudiera suplir las vacantes.

Por ello, se solicitó información a la entonces existente Consejería de Industria, Comercio y Turismo, y a las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Empleo, dependientes de la Administración del Estado. La Consejería informa que desconocía los problemas que habían podido surgir en las Oficinas de Empleo tras el traspaso de competencias efectuado, y que se iba a realizar un estudio pormenorizado de los puestos que se transfieren para abordar la nueva Relación de Puestos de Trabajo.

Asimismo, nos contestaron todas las Direcciones Provinciales del Inem a la información requerida de una manera profusa.

Para el estudio de esta cuestión, debemos partir del Convenio de Colaboración para la coordinación de la gestión del empleo por parte de la Comunidad de Castilla y León, y la gestión de las prestaciones por desempleo por parte del Instituto Nacional de Empleo firmado el 23 de abril de 2002.

Así, partimos del hecho de que el traspaso de competencias de las políticas activas de empleo a la Comunidad de Castilla y León, por el RD 1187/2001, de 2 de noviembre, ha supuesto, como es lógico, un proceso de adaptación a la nueva situación, que ha provocado que en las distintas Oficinas de Empleo de nuestra Comunidad, conviva personal dependiente de dos Administraciones Públicas distintas, de tal forma que los problemas de coordinación han crecido, y ha podido derivar en alguna provincia en un malestar para los usuarios de estas Oficinas de Empleo, máxime cuando se trata de un sector de la población, en el que un retraso en el reconocimiento y pago de la prestación de desempleo puede suponer un quebranto a su situación económica. Asimismo, hemos de tener en cuenta otra circunstancia añadida que ha modificado la gestión de las prestaciones de desempleo, como ha sido las reformas laborales introducidas por el RDL 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección del desempleo y de mejora de la ocupabilidad, y la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, que volvió a modificar sustancialmente este régimen.

Este múltiple cambio legislativo en esta materia ha supuesto, que un mismo hecho pueda haber sido tratado bajo tres normativas distintas, con los problemas que esto conlleva de adaptación a la cambiante legislación vigente.

En lo que respecta a los medios personales de las Direcciones Provinciales del Inem, hemos de decir que la mayor parte de éstas, señala la falta de personal existentes en las mismas como consecuencia de la transferencia a la Comunidad de Castilla y León, y la necesidad de que se amplíe la plantilla de personal del Inem: así, la Dirección Provincial de Salamanca manifiesta que: *“el número de funcionarios es ligeramente escaso y ligeramente inferior al que tenían el 1 de Enero de 2.002, con el agravante de que no existe la proporcionalidad debida entre técnicos y administrativos, pero era el personal de que disponían en aquel momento. Su equilibrio racional sólo podrá conseguirse cuando se adecue la estructura con una modificación de la RPT actual.”* Incluso, tras establecer el número de personas deseable en las Oficinas de Empleo, se afirma que: *“con este exiguo número de funcionarios y sobre todo en aquellas oficinas atendidas por una sola persona, podrá Vd. imaginarse el esfuerzo que hay que hacer para mantener los servicios y cubrir las ausencias por vacaciones, licencias, etc., dado que nadie se presta voluntariamente a ir a las oficinas comarcales”*. La Dirección Provincial del Inem de Segovia es más clara, al indicar que en el momento previo a las transferencias había 77 personas integrando esa plantilla, habiendo quedado en la Dirección

Provincial 28 personas, en total, con un descenso superior al 60% de los efectivos. En Valladolid, se establece la necesidad de un incremento de plantilla en 20 personas, reconociendo la escasez de plantilla, aunque se encuentra en vía de solución. Por último, la Dirección Provincial de Zamora determina como una de las causas en el retraso la *“falta de equilibrio entre las actividades traspasadas y los efectivos humanos que se mantenía”*.

Asimismo, de las informaciones facilitadas, se ha observado una falta de homogeneización de los puestos desempeñados en las Oficinas de Empleo por parte del Inem, ya que, existen Oficinas en las que el responsable de prestaciones de la Oficina es del Grupo D, como en El Tiemblo (Ávila), Salas de los Infantes (Burgos), Fabero (León), El Burgo de Osma y Almazán (Soria) y Medina de Rioseco, Íscar y Tordesillas (Valladolid); en otras Oficinas, pertenece al Grupo C, como en Bembibre y Valencia de Don Juan (León), Villalón de Campos (Valladolid) y Puebla de Sanabria (Zamora); otras en cambio, sólo tienen técnicos de gestión del Grupo B, como Villarcayo (Burgos), Villablino y Cistierna (León), Guardo (Palencia) y Peñafiel (Valladolid), e incluso en una Oficina de Empleo el responsable es Técnico Superior, como en Cuéllar, en la provincia de Segovia.

Por lo tanto, se hace preciso, a juicio de esta Procuraduría, adecuar y homogeneizar la Relación de Puestos de Trabajo en las Direcciones Provinciales del Inem en Castilla y León, como instrumento técnico de

ordenación de personal previsto en el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes de Reforma de la Función Pública, con la finalidad de incrementar el número de efectivos para llevar a cabo una gestión más ágil de las prestaciones de desempleo, y homogeneizar las características esenciales y requisitos para desempeñar los puestos de trabajo y cualquier otra cuestión, a fin de evitar las divergencias tan grandes, en cuanto al Grupo de pertenencia, que hemos tenido ocasión de constatar en las Oficinas de Empleo. Así, se hizo por parte del Inem, ya que se aprobó por parte de la Comisión Interministerial de Retribuciones, con fecha 24 de julio de 2002, la modificación de la RPT, del Instituto Nacional de Empleo, con efectos de 1 de enero de 2002, y posteriormente, la Orden TAS/2463, de 27 de septiembre, por el que se convocó concurso de méritos C/104, para la provisión de puestos de trabajo en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Inem), ya resuelto en marzo de este año, habiéndose convocado uno nuevo el 25 de marzo.

Sin embargo, en lo que respecta al personal transferido a la Comunidad Autónoma, todavía no se había producido esta modificación de la RPT; así, es preciso indicar que la integración del personal funcionario, se había producido con fecha 28 de octubre de 2002, y que el personal laboral se había incluido dentro del ámbito de aplicación del nuevo Convenio Colectivo; sin embargo, cuando se realizó esta actuación, no se había producido la catalogación de los puestos de trabajo del personal

funcionario, encontrándose la propuesta de RPT, del personal laboral en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

En el personal transferido, se observa una análoga situación de falta de homogeneidad en las distintas Oficinas de Empleo, ya que, por ejemplo, existen Directores de Oficinas de Empleo pertenecientes al Grupo D, Cuerpo de Auxiliares Administrativos del AISS, como en el caso de Piedrahita-El Barco de Ávila (Ávila), Salas de los Infantes (Burgos), Cistierna y Fabero (León), Almazán y El Burgo de Osma (Soria), Villalón de Campos, Medina de Rioseco y Peñafiel (Valladolid); también lo hay del Grupo C, como en el caso de Arenas de San Pedro (Ávila), La Bañeza (León), Ciudad Rodrigo y Guijuelo (Salamanca), Medina del Campo (Valladolid) y Benavente (Zamora); mientras que el resto de los Directores pertenecen al Grupo B. Esto es una muestra de la heterogeneidad de los Grupos de pertenencia de los distintos Directores de las Oficinas de Empleo que debe homogeneizarse en el momento en que se publiquen las distintas Relaciones de Puestos de Trabajo.

Además de indicar la falta de homogeneidad en los distintos puestos de trabajo que se han traspasado del Inem, se ha de señalar el retraso que ha habido en la publicación de la RPT, del personal transferido, ya que han transcurrido casi año y medio desde el traspaso efectivo de competencias; si bien, es cierto que se ha creado, en el marco de la potestad autoorganizatoria de la Comunidad, el Servicio Público de Empleo por la Ley 10/2003, de 8 de abril, al que, seguramente, se adscribirán la totalidad

de los funcionarios transferidos. Este retraso no se ha producido en otros traspasos de competencias: así, a título de ejemplo, el traspaso de personal en materia de enseñanza no universitaria se produjo por medio del RD1340/1999, de 31 de julio, con efectos a 1 de enero de 2000, y once meses después, se produjo el Decreto 242/2000, de 23 de noviembre, por el que se aprobó la relación de puestos de trabajo de personal funcionario de las Direcciones Provinciales de Educación. Incluso, previsiblemente, el retraso en la aprobación de estas RPT, será mayor, al condicionarse la puesta en funcionamiento de este Servicio Público, de acuerdo con las Disposiciones Adicionales de la Ley 10/2003, a la entrada en vigor de su Reglamento, que debe ser aprobado en el plazo de seis meses, previa negociación con los Agentes Sociales y Económicos más representativos de la Comunidad Autónoma.

Por lo tanto, esta Procuraduría entiende que ha habido un considerable retraso en la aprobación y catalogación de los distintos puestos de trabajo del personal funcionario y laboral, transferido del Instituto Nacional de Empleo, que está produciendo un grave perjuicio económico a este personal y puede distorsionar el normal funcionamiento de las Oficinas de Empleo, al ser el instrumento diseñado por la legislación de función pública para llevar a cabo la ordenación del personal y determinar las características esenciales de los puestos de trabajo, tal como establece el art. 24 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León.

En lo que se refiere al retraso en el reconocimiento y pago de las prestaciones de desempleo, la Consejería de Industria, Comercio y Turismo desconoce la existencia de estos problemas, mientras que algunas Direcciones Provinciales del Inem sí reconocen la existencia de este problema:

- En Ávila, no habían retrasos significativos y no se había formulado ninguna queja al respecto.

- En Burgos, los retrasos se daban únicamente en los casos de nuevas altas y durante el primer mes de cobro, al cerrarse la nómina de prestaciones alrededor del día 25 de cada mes, y sólo para las solicitudes posteriores a esa fecha; igualmente, no se habían producido quejas al respecto.

- En León, se reconocía que hubo una demora en el pago de las prestaciones de desempleo de 38 días en agosto de 2002, debido al incremento de demandantes de empleo y las bajas por enfermedad, existiendo alguna queja al respecto.

- En Palencia, no había habido ningún problema, con sólo un retraso de 9 días, manteniendo los primeros puestos del conjunto nacional en menor tiempo de demora en el reconocimiento de las prestaciones.

- En Salamanca, se reconocía que “se había producido un retraso generalizado en Castilla y León en la tramitación de los expedientes de prestaciones por desempleo”, sobre todo en el verano, debido al incremento

del número de expedientes y la falta de personal por el período vacacional, con un retraso de 19 días en el mes de agosto de 2002, no existiendo quejas al respecto.

- En Segovia, había sucedido de forma similar que en Salamanca, con un retraso de 28 días en el mes de agosto de 2002, habiéndose recibido 10 quejas al respecto por estos retrasos en los meses de julio y agosto de 2002.

- En Soria, no habían existido reclamaciones al respecto, existiendo una demora de 20 días en el mes de agosto.

- Fue, sin embargo, en Valladolid, dónde se ha producido el mayor retraso de hasta dos meses, debido, según la Dirección Provincial del Inem, *“no solamente a la falta de personal, agravado durante los meses de verano, sino también a otro motivo como es la diferente interpretación del Convenio de Colaboración Inem-Junta en lo que se refiere a la atención al público, que impide al personal del Inem, dedicarse plena y exclusivamente al reconocimiento de los expedientes de Prestaciones”*, con un grandísimo retraso: 24 días para el reconocimiento y 36 días para el pago en el mes de julio, y 36 días y 47 respectivamente en el mes de agosto, con un total de 38 reclamaciones por escrito, además de las que pudiera haber existido verbalmente.

- Por último, en Zamora, se reconoció que, mientras en Benavente, Toro y Puebla de Sanabria, los indicadores de gestión se mantienen en niveles idénticos, en la zona de Zamora, *“la ejecución se ha deteriorado*

sustancialmente y, lo que es peor, no se atisbaban visos futuros de mejora, salvo que se incrementen los recursos humanos disponibles o se podía proceder a una redistribución de los existentes, situación esta última de difícil aplicación habida cuenta la distinta retribución salarial en función de la ubicación del puesto de trabajo”, con una tardanza de 12 y 17 días en el retraso en la tramitación de expedientes, en los meses de julio y agosto cuando en el pasado ejercicio fueron de 6 y 9 días.

Por tanto, como hemos visto, en la mayor parte de las provincias de Castilla y León, se produjo un retraso en el reconocimiento y pago de las prestaciones de desempleo, debido tanto al incremento de expedientes, como a la falta de personal y al cambio en la legislación vigente; sin embargo, la Consejería desconocía la existencia de estos problemas.

La Dirección Provincial del Inem de Valladolid, se refería a la existencia de problemas en la interpretación del Convenio de Colaboración, por el que se delimitaban de forma muy clara las funciones que corresponden al personal de la Comunidad y por otra parte al personal del Inem, estableciéndose que en cada Oficina de Empleo existirá un Director de Oficina designado por la Comunidad de Castilla y León, y, por otra parte, un Responsable de Prestaciones designado por el Inem. Asimismo, se dispone en el punto segundo de la cláusula segunda del Convenio que “la actividad en las Oficinas de Empleo se desarrollará en un marco de mutua cooperación, colaboración, información y consulta recíproca, que garantice la eficacia en la gestión coordinada del empleo y de las prestaciones por

desempleo, así como el control de estas últimas. Las posibles disfunciones, discrepancias o incidencias que pudieran producirse se resolverán, en el menor plazo posible, mediante la actuación conjunta del órgano competente de la Comunidad y del Director Provincial del Instituto Nacional de Empleo”, estableciéndose mecanismos de información mutua, constituyendo una Comisión de Coordinación y Seguimiento para resolver las discrepancias y los problemas de interpretación que pudieran derivarse.

Sin embargo, estos mecanismos de información durante los meses de verano del año 2002 no habían funcionado, ya que la Consejería de Industria, Comercio y Turismo desconocía los problemas de retraso en la gestión de las prestaciones de desempleo que la mayor parte de las Direcciones Provinciales del Inem reconoce. Incluso, en la provincia de Valladolid, se produjo un problema de interpretación de este Convenio y de divergencia en cuanto a qué personal debía encargarse de la atención al público. Por lo tanto, es preciso, a juicio de esta Procuraduría, que se refuerce la colaboración y comunicación entre las dos Administraciones Públicas implicadas en la gestión de las Oficinas de Empleo, para evitar demoras como las sucedidas en el verano del año 2002, que han perjudicado, a un sector de la población tan relevante, como es el de los desempleados.

En lo que respecta a las vacaciones del personal de las Oficinas de Empleo, se ha de decir que, en principio, no ha sido una de las causas principales de esta demora; sin embargo, se ha de reconocer que ahora

existe una mayor dificultad en la gestión del personal de las Oficinas de Empleo, que antes dependían de una única Administración Pública, mientras que ahora lo son de dos. Además, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el punto sexto de la Cláusula Primera del Convenio de Colaboración: “Las actividades y tareas recogidas en esta Cláusula se desarrollarán por el personal de la Administración que las tenga asignadas, en ejercicio de sus competencias”, por lo que queda claro que, al haberse delimitado las competencias de cada una de las dos administraciones afectadas, éstas deben contar con el personal suficiente para ejercerlas, sin tener que acudir de manera general al personal de otras administraciones. De manera excepcional, el Convenio establece que “no obstante, si en alguna Oficina de Empleo no existe personal de una de las administraciones, transitoriamente, se contará con la colaboración del personal de la otra administración, previo acuerdo en los términos que se convengan para cada Oficina por el Órgano competente de la Comunidad y el Director Provincial del Instituto Nacional de Empleo”. Ésta es una muestra más para que se produzca, lo más rápido posible, la adecuación de las Relaciones de Puestos de Trabajo del personal de ambas administraciones, sobre todo del transferido a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para una mejor atención al ciudadano.

En conclusión, se ha acreditado, a través de las informaciones facilitadas por las Direcciones Provinciales del Inem, que, a lo largo del verano de 2002, existieron problemas y demoras en los reconocimientos y

pagos de las prestaciones de desempleo, fundamentalmente en las provincias de León, Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora; además, el retraso en la aprobación de las nuevas RPT, del personal transferido, que configurará el recientemente creado Servicio Público de Empleo de Castilla y León, ha conllevado graves problemas en la gestión de las políticas activas de empleo, por lo que es necesario dotar de los medios personales y financieros suficientes, para que este Servicio Público pueda conseguir el logro de uno de los principios establecidos de la política económica de nuestra Comunidad, como es el de la consecución del pleno empleo, tal como se prevé en el art. 40 del Estatuto de Autonomía.

Por ello, se efectuó la siguiente resolución:

“1- Que, en el plazo más breve posible, se lleve a cabo la aprobación de las RPT, del personal transferido por el RD 1187/2001, de 2 de noviembre, de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, para que el Servicio Público de Empleo de Castilla y León tenga los medios personales adecuados en una mejor atención a los ciudadanos.

2- Que, se proceda a homogeneizar los puestos de trabajo de los Directores de las Oficinas de Empleo de Castilla y León, para corregir las divergencias de Grupos de las personas que lo están desempeñando en la actualidad.

3- Que, se mejoren los mecanismos de coordinación e información previstos en el Convenio de Colaboración para la coordinación de la gestión del empleo por parte de la Comunidad de Castilla y León y la gestión de las prestaciones por desempleo por parte del Instituto Nacional de Empleo suscrito el 23 de abril de 2002, para evitar demoras excesivas en el reconocimiento y pago de las prestaciones de desempleo como las reflejadas en los informes de varias Direcciones Provinciales del Inem.

4- Que, en la RPT, que se aprueben, se tenga en cuenta que, según el Convenio de Colaboración citado, las actividades y tareas a desarrollar por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, deben ser desarrolladas por el personal transferido y sólo transitoriamente, se contará con la colaboración del personal de las Direcciones Provinciales del Inem en las condiciones establecidas en este Convenio”.

Asimismo, se remitió al Defensor del Pueblo todas las actuaciones referidas a las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Empleo de nuestra Comunidad.

Ante esta resolución, la Consejería de Economía y Empleo aceptó la misma en el sentido siguiente:

“1.- Esta Consejería de Economía y Empleo acepta la recomendación realizada por esa institución y la Relación de Puestos de Trabajo del personal transferido del Inem, cuya

tramitación se viene realizando desde hace varios meses, será publicada en los próximos días.

2.- A través de la Relación de Puestos de Trabajo mencionada se ha tratado de homogeneizar los puestos de trabajo de los Directores de las Oficinas de Empleo. Los mismos fueron transferidos con niveles de complemento de destino muy dispares, procediéndose, en esta nueva RPT, a su homogeneización en función del Cuerpo de pertenencia de los titulares de las plazas y respetando, en todo caso, los intervalos de niveles que prevé la norma para cada Cuerpo.

3.- La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León no ha asumido la competencia en materia de gestión, reconocimiento y pago de las prestaciones de desempleo, que corresponde a la Administración del Estado, no obstante, por parte de esta Consejería, siempre se ha procurado la máxima colaboración y coordinación de todas las actuaciones en materia de empleo, máxime en los casos en los que las Oficinas se encuentran en pequeñas localidades y son compartidas por funcionarios de ambas Administraciones.

4.- En la actualidad la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León gestiona en su integridad las competencias transferidas. Por otro lado, la Relación de Puestos de Trabajo, a punto de publicarse, en cumplimiento de lo solicitado por esa

institución, recoge la incorporación de nuevas plazas en aquellas oficinas en las que sólo existía un funcionario para que no sea necesaria la colaboración del personal del Inem que no ha sido transferido”.

Esta Procuraduría pudo comprobar que la Administración regional ha cumplido efectivamente lo expuesto en su contestación, mediante la aprobación de las normas de desarrollo del Servicio Público de Empleo y las Relaciones de Puesto de Trabajo del personal transferido, no habiéndose producido más quejas generalizadas relativas al retraso en el reconocimiento y pago de las prestaciones de desempleo.

SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 3/1994, DE 26 DE MARZO, DE PREVENCIÓN, ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL DE DROGODEPENDIENTES

Esta institución ha venido preocupándose por el grado de aplicación de lo dispuesto en el art. 23.6 b) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes, en el que expresamente se prohíbe, entre otros, la venta y consumo de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales en las áreas de servicio y descanso de autovías y autopistas de nuestra Comunidad, tal y como consta en los distintos informes anuales presentados a las Cortes.

En este sentido, año tras año venimos denunciando el incumplimiento de esta normativa en supuestos puntuales, denuncias que se

ponen en conocimiento no sólo de la Delegación del Gobierno de Castilla y León sino también de la Delegación Territorial, Ayuntamiento y Subdelegación del Gobierno correspondiente.

Así, en la actuación de oficio registrada en el número de referencia **OF/13/03**, se informó a las anteriores administraciones de la venta de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales en una cafetería ubicada en una localidad abulense, dentro de un Área de Servicio de la N-VI.

Como respuesta a la denuncia anteriormente referenciada tanto el Ayuntamiento de Espinosa de los Caballeros como la Subdelegación del Gobierno de Ávila comunican a esta institución que las instalaciones objeto de nuestro expediente no conforman un área de servicio de la Nacional N-VI, toda vez que los accesos a la misma no se realizan directamente desde la autovía, ni a través de vía de servicio.

De este modo, la falta de mención expresa en el art. 23.6 b) de la Ley 3/1994, de las estaciones de servicio, así como de los establecimientos comerciales ubicados en estas zonas, exoneraba a estas actividades de la mencionada prohibición, constituyendo esta falta de cobertura, en opinión de esta institución y salvo otras mejor fundamentadas en Derecho, una laguna legal con graves consecuencias para la seguridad vial, y ello en base a los siguientes hechos:

Según el art. 5.3 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de Castilla y León, redactada en los mismos términos que la legislación

estatal, se consideran áreas de servicio las zonas colindantes con las carreteras, diseñadas expresamente para albergar instalaciones y servicios destinados a la cobertura de las necesidades de la circulación, pudiendo incluir estaciones de suministro de carburantes, hoteles, restaurantes, talleres de reparación y otros servicios análogos destinados a facilitar la seguridad y comodidad de los usuarios de la carretera.

Respecto a la ubicación y contenido de las mismas, el art. 59 del RD 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, establece expresamente lo siguiente:

“Las áreas de servicio tendrán acceso directo desde la carretera, debiendo procederse, en autovías y autopistas, a su cerramiento en el límite del dominio público”.

Por el contrario, el art. 68 de la referida norma, dispone que los accesos a las estaciones de servicio se realizarán siempre a través de una vía de servicio, cuyo concepto encontramos en el Anexo del propio Real Decreto, en el siguiente sentido:

“Camino sensiblemente paralelo a una carretera, respecto de la cual tiene carácter secundario, conectado a ésta solamente en algunos puntos, y que sirve a las propiedades o edificio contiguos”.

Debemos tener en cuenta, así mismo, que de conformidad con el art. 67 del RD 1812/1994, se consideran estaciones de servicio “las definidas como tal en la normativa vigente ordenadora del sector petrolero,

en donde se delimitan como aquellas instalaciones destinadas a la venta al público de gasolinas, gasóleos y lubricantes, que distribuyan tres o más productos diferentes de gasolinas y gasóleos de automoción, debiendo disponer de los aparatos necesarios para el suministro de agua y aire, ubicados dentro del recinto de la instalación” (art. 2 del RD 1905/1995, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público).

De la lectura de los anteriores preceptos podemos extraer las siguientes conclusiones:

Un alto porcentaje de los accidentes que se producen en nuestras carreteras tiene su origen en el abuso de alcohol por parte de los conductores, tal y como se constata en las estadísticas facilitadas por la Dirección General de Tráfico. En efecto, sobrepasar los límites permitidos de alcohol conlleva una merma importante de las facultades, así como de la capacidad para evaluar los riesgos, situación que resulta muy peligrosa cuando se conduce.

A fin de paliar en la medida de lo posible esta situación, se han establecido una serie de medidas, tales como la prohibición de circular con una tasa de alcohol en sangre superior a 0,5 gramos por litro, o de alcohol en aire espirado superior a 0,25 miligramos por litro.

Por lo que respecta a nuestra Comunidad, el art. 23.6 b) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de

drogo dependientes, prohíbe expresamente la venta y consumo de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales en las áreas de servicio de autopistas y autovías.

Sin embargo, la falta de mención expresa en la anterior norma de las estaciones de servicio y establecimientos comerciales ubicados en las mismas, está teniendo graves implicaciones prácticas, tal y como hemos podido constatar en los informes que, desde las distintas administraciones competentes, han sido remitidos a esta institución.

En efecto, el hecho de que los accesos a estas zonas se efectúe a través de una vía de servicio, y no directamente desde la carretera, está imposibilitando la sanción de la venta de estos productos en este tipo de instalaciones.

En otras ocasiones, se considera que los establecimientos hosteleros ubicados en estas zonas no se encuentran afectados por la referida prohibición, al no mencionarse expresamente en el concepto legal establecido en la normativa reguladora del sector petrolero, con los consiguientes riesgos que esta situación conlleva para la seguridad vial de los ciudadanos.

Esta problemática ya ha sido abordada por otras comunidades autónomas, tales como Andalucía, País Vasco, o Madrid, en las que se ha procedido a la modificación de las correspondientes normas reguladoras.

En virtud de todo lo expuesto, mediante escrito de fecha 18 de junio de 2003, se formuló a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la siguiente resolución:

“Que, previos los trámites oportunos, se proceda a la modificación del art. 23.6 b) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes, en el siguiente sentido:

No se permitirá la venta ni el consumo de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales en las estaciones, áreas de servicio y empresas de alojamiento turístico y de restauración, así como establecimientos comerciales de autovías y autopistas”.

Esta resolución fue notificada, así mismo, a las Cortes de Castilla y León, a través del Presidente de la Comisión Permanente de Relaciones con el Procurador del Común; la Consejería de Fomento, la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León.

Con posterioridad, el art. 1 del Decreto 2/2003, de 3 de julio, de Reestructuración de Consejerías, procedió a la creación de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, correspondiendo a la misma, a tenor del art. 7 de la citada disposición, las competencias que en materia de servicios sociales e igualdad de oportunidades tenía atribuida al Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Fue, por tanto, esta Administración la que da respuesta a la resolución formulada. En el escrito remitido a tal efecto, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades nos comunica expresamente que, ese organismo comparte plenamente la preocupación por el impacto que tiene el abuso de alcohol en los accidentes de tráfico, así como la necesidad de adoptar medidas legislativas oportunas para paliar este importante problema.

Se señala, así mismo, que como consecuencia de futura aprobación de la ley estatal sobre prevención del consumo de alcohol, que en la actualidad se encuentra en trámite parlamentario, se hará indispensable la modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes, no sólo para acompañarla con dicha norma de carácter estatal, sino también para actualizar su contenido a las nuevas necesidades y problemas a los que hay que dar respuesta en el actualidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la Consejería manifiesta su disposición de incluir la resolución formulada por esta institución en las modificaciones que se introduzcan en la Ley 3/1994, una vez entre en vigor la citada ley estatal.

A la vista de lo expuesto, esta institución procedió al cierre del expediente de referencia.

TRATAMIENTO DE ENFERMOS TERMINALES

Se efectuó una actuación de oficio, **OF/89/02**, para conocer cuál era el tratamiento que se daba a los enfermos terminales, pretendiendo que se diese un tratamiento adecuado del dolor, ya sea en régimen hospitalario, o en el propio domicilio.

Ante la solicitud de información, la Gerencia Regional de Salud informó de los servicios o unidades dedicadas al tratamiento del dolor:

“- Unidades del Dolor en los hospitales de agudos, a cargo del Servicio de Anestesia y Reanimación, o de algunos de sus miembros, realizando consultas específicas.

- Unidades de Paliativos en hospitales, centradas en tratamientos más específicos.

- Servicios de Hospitalización a Domicilio, quienes realizan el seguimiento y tratamiento del paciente terminal mientras permanece a su cargo.

- Equipos de Atención Primaria, quienes disponen de un servicio específico para la atención al paciente terminal dentro de la cartera de servicios de Atención Primaria. Esta atención se presta habitualmente en el domicilio del enfermo. Este servicio está sustentado en un Programa de Atención, existente en cada equipo de Atención Primaria, en el que se definen las actividades a desarrollar por cada uno de los profesionales, incluyendo:

tratamiento del dolor, tratamiento de síntomas asociados físicos y psíquicos, apoyo a la familia y atención al duelo en caso de fallecimiento.

- Equipos de Soporte de Atención Domiciliaria (ESAD), cuyos objetivos específicos son:

** Mejorar la calidad y continuidad de cuidados, potenciando el domicilio como lugar de atención.*

** Mejorar la coordinación entre Atención Primaria y Especializada.*

** Impulsar la coordinación con los recursos sociales.*

** Apoyar, asesorar y formar a los profesionales de Atención Primaria en cuidados a pacientes inmovilizados y terminales.*

** Dar apoyo a la familia.*

- Acuerdos con Asociaciones sin ánimo de lucro (Asociación Española contra el Cáncer), con unas funciones semejantes al ESAD”.

Concretamente, los recursos mencionados, se ubican en:

“1. Los correspondientes a Atención Primaria:

- Todos los Equipos de Atención Primaria de la Comunidad de Castilla y León.

- Los ESAD existen en las Gerencias de Atención Primaria de Burgos y de León.

2. Los correspondientes a Atención Especializada:

- Unidades de Cuidados Paliativos del Dolor en:

** Ávila: Hospital Provincial.*

** León: Hospital de León y Hospital Monte San Isidro.*

** Salamanca: Hospital Universitario y Hospital de los Montalvos.*

** Soria: Hospital Institucional.*

** Valladolid: Hospital Clínico Universitario y Hospital Universitario Río Hortega.*

** Zamora: Hospital Virgen de la Concha.*

** El Hospital de los Montalvos es hospital de referencia para la Comunidad.*

- Servicios de Hospitalización a Domicilio:

** Burgos: Hospital General Yagüe*

** León: Hospital del Bierzo.*

** Valladolid: Hospital Clínico Universitario y Hospital Universitario Río Hortega.*

** Zamora: Hospital Virgen de la Concha*

- *Acuerdos con la Asociación Española contra el Cáncer: en las provincias de Ávila, Burgos, León, Salamanca, Soria, Valladolid y Zamora.*

Existen guías y protocolos relacionados con el abordaje del dolor en los siguientes Centros:

- *Hospital General Yagüe (Burgos):*

Vía clínica: Implantación de reservorios intravenosos.

Protocolo: Protocolo de catéteres venosos de larga duración.

Protocolo de antiemesis en oncología.

- *Hospital del Bierzo (León):*

Protocolo: Manejo de enfermos terminales (Hospitalización a domicilio).

Guía de tratamiento oncológico (Oncología).

- *Hospital Institucional (Soria):*

Protocolo: Protocolo de Medicina Paliativa (Guía elaborada por el Centro Regional de Medicina y Tratamiento del Dolor de la Junta de Castilla y León, ubicado en el Hospital los Montalvos, de Salamanca).

- *Hospital los Montalvos (Salamanca):*

Protocolos: Rotación de metadona en el dolor canceroso”.

Así, la Gerencia Regional de Salud, en cuanto a las medidas que se van a articular para fomentar el cuidado y tratamiento en el domicilio del paciente, este año, una vez firmados los Planes de Gestión, se incluirá en la oferta de servicios de todos los Equipos de Atención Primaria, el Servicio de "Atención al Cuidador Familiar", cuyo objetivo no es otro que mejorar la calidad de vida relacionada con la salud de los familiares que se dedican al cuidado de los enfermos, incrementando la formación en cuidados, promoviendo la autoayuda, manteniendo un adecuado nivel de autoestima y disminuyendo la prevalencia del Síndrome del cuidador enfermo.

La Administración sanitaria, con el fin de mejorar la coordinación y la mejor utilización de los recursos sociales, se constituirán unidades básicas de coordinación, constituidas por profesionales de la red sanitaria y social, a fin de dar soluciones ágiles y puntuales a las necesidades de soporte social que precisen estos pacientes.

Estas unidades se constituirán en cada Zona Básica de Salud, comarca o zona natural de agrupación social.

Es preciso saber que, para tener en cuenta los problemas que puedan surgir con la ética en el tratamiento, hay que constar la existencia del Decreto 108/2002, por el que se establece el régimen jurídico de los Comités de Ética Asistencial y se crea la Comisión Regional de Bioética.

La creación de ésta y de los Comités de Ética Asistencial en aquellos Hospitales en que no existen, abre un cauce para resolver los

problemas éticos que se susciten, en ocasiones, los cuidados paliativos y del dolor.

Para poder estudiar este informe, debemos partir de la Ley 8/2003, de 8 de abril, de derechos y deberes de las personas en relación con la salud, que, en su art. 8, recoge respecto a los derechos de los enfermos terminales, en el sentido siguiente:

“Las administraciones sanitarias de Castilla y León, velarán por que el respeto a la dignidad de las personas se extienda durante el proceso previo a su muerte, así como por el efectivo cumplimiento en todos los centros, servicios y establecimientos, de los derechos reconocidos a los enfermos terminales y en particular los relativos a:

- El rechazo de tratamientos de soporte vital que alarguen innecesariamente el sufrimiento.
- El adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos.
- La posibilidad de decidir la presencia de familiares y personas vinculadas en los procesos que requieran hospitalización.
- La posibilidad de contar con habitación individual si el paciente, la familia o persona vinculada de hecho lo solicita, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Primera”.

Así, de esta forma, plasma en nuestro ordenamiento jurídico autonómico de un mecanismo para el tratamiento de los enfermos vitales, respetando su dignidad humana, y estableciendo unos mecanismos jurídicos para la mejora de los servicios ya existentes y que nos ha descrito en la información facilitada a esta Procuraduría. El único aspecto que creemos conveniente remarcar es la necesidad de que se produzca, en el menor tiempo posible, el desarrollo reglamentario al que alude la Disposición Adicional Primera en lo que se refiere a las habitaciones individuales para los enfermos terminales, a la vez que paulatinamente, se realicen las reformas necesarias en los centros hospitalarios públicos que ayuden a paliar a los enfermos y sus familiares los sufrimientos de una enfermedad terminal, al igual que les ayuden a la guarda de la intimidad suficiente en tan difíciles momentos.

Por ello, con la información dada y al no existir irregularidad alguna, se procedió al archivo del expediente.

ANESTESIA EPIDURAL EN LOS HOSPITALES

Se efectuó la actuación de oficio, **OF/108/02**, que versaba sobre la existencia de problemas en el suministro de la anestesia epidural en el parto, cuando así lo requiera la futura madre, en algunos Hospitales del Sistema Regional de Salud, existiendo quejas en estos tres últimos años referidas al Hospital de la capital burgalesa “General Yagüe”. Por esta razón, se consideró necesario realizar un examen de la implantación de la

anestesia epidural en los Hospitales de nuestra Comunidad cuando la futura madre así lo requiera.

La Gerencia Regional de Salud informó lo siguiente que paso a transcribir:

“Los sistemas de información vigentes en los Hospitales de Castilla y León proporcionan únicamente, de acuerdo con su configuración actual, datos relativos al número total de partos, número de partos vaginales con analgesia epidural, porcentaje de partos vaginales con analgesia epidural sobre el total de partos vaginales, número de cesáreas y porcentaje de cesáreas sobre los partos totales. No aportan datos, sin embargo, sobre otros aspectos que consideramos fundamentales a la hora de evaluar globalmente el grado de implantación de esta técnica, tales como contraindicaciones clínicas, número de partos vaginales a los que se aplica la técnica pero que finalizan como cesárea, número de casos en los que la mujer no desea la aplicación de la misma o número de partos en los que no se lleva a cabo la analgesia epidural por cuestiones organizativas del Centro.

Así las cosas, esta configuración de los Sistemas de Información supone una importante limitación para valorar exactamente el grado de implantación de la analgesia epidural en los partos vaginales, toda vez que no nos permite conocer un dato, a nuestro criterio, fundamental: el número de partos vaginales a los que se

aplica analgesia epidural en relación con el número total de partos vaginales en los que se solicita la analgesia epidural y no existe contraindicación médica para ello.

En la tabla que sigue se refleja el porcentaje de partos vaginales con analgesia epidural en cada uno de los Hospitales integrados en SACYL durante los tres primeros trimestres del presente año. Se expone, por otra parte, el objetivo planteado en el Plan Anual de Gestión 2002 y la actividad real del año 2001.

	Actividad 2001 %	% partos vaginales con anestesia epidural (enero septiembre 2002)
<i>H. N. Sra. de Sonsoles</i>	58,04	45,4
<i>H. Gral. Yagüe</i>	48,80	47,8
<i>H. Stos. Reyes</i>	44,08	46,09
<i>H. Santiago Apóstol</i>	85,00	87,4
<i>H. de León</i>	81,16	77,00
<i>H. del Bierzo</i>	30,30	23,00
<i>H. Río Camión</i>	4,87	13,00
<i>H. Universitario de Salamanca</i>	33,35	36,40
<i>H. General de Segovia</i>	13,29	26,00
<i>H. General de Soria</i>	36,35	47,80
<i>H. del Río Hortega</i>	46,00	73,50
<i>H. Clínico de Valladolid</i>	34,25	44,80
<i>H. de Medina del Campo</i>	1,70	20,10
<i>H. Virgen de la Concha</i>	45,80	45,80
TOTAL	42,57	47,50

En relación con los datos anteriores resulta necesario destacar que, al no recogerse en los Sistemas de Información los aspectos relativos a negativas de la mujer o a contraindicaciones médicas, los resultados pueden reflejar erróneamente una situación peor de la que realmente se está produciendo. En este sentido, le informo que, a falta de finalizar un estudio actualmente en curso, el porcentaje de partos vaginales a los que no se aplica analgesia epidural por contraindicación médica, no es despreciable, alcanzando en algunas series, hasta el 30 % del total, bien porque la paciente llega con un grado de dilatación muy avanzado que no aconseja la administración de la analgesia o bien porque las circunstancias de salud de la gestante la contraindican.

Respecto del segundo punto del escrito nos parece necesario realizar una consideración previa: no es posible desglosar el número de anestesiólogos existentes para prestar este servicio toda vez que la administración de la analgesia epidural entra dentro de las actividades normales de la especialidad. En la tabla que sigue se detallan las plantillas -orgánica y real- existentes a 31 de diciembre de 2001 así como la actual. De igual modo, se exponen los refuerzos contratados en sus diversas modalidades -acumulaciones de tareas, sustituciones...- a lo largo del presente año 2002:

HOSPITAL	PLANTILLA DE ANESTESIOLOGOS				
	SITUACIÓN A 31/12/2001		SITUACIÓN ACTUAL		
	Orgánica	Real	Orgánica	Real	Refuerzos
H. N. Sra. de Sonsoles	13	12	13	12	1
H. Gral. Yagüe	22	17	23	22	2
H. Stos. Reyes	6	5	6	5	
H. Santiago Apóstol	6	5	6	5	
H. de León	32	27	33	29	3
H. del Bierzo	15	12	16	12	
H. Río Camión	14	11	16	11	3
H. Universitario de Salamanca	41	36	41	38	5
H. General de Segovia	13	13	14	13	
H. General de Soria	10	8	10	9	
H. del Río Hortega	22	17	22	19	7
H. Clínico de Valladolid	29	27	29	29	2
H. de Medina del Campo	6	4	6	4	1
H. Virgen de la Concha	14	12	16	12	2
TOTAL	243	206	251	220	26

Como puede observar, el número de anestesiólogos se ha incrementado, si incluimos los refuerzos eventuales, en 40, lo que supone un aumento cercano al 20 %. Este dato refleja claramente el esfuerzo realizado por SACYL para extender universalmente la analgesia epidural en el parto.

En otro orden de cosas le informo que, tal vez con la excepción de los Hospitales de Aranda de Duero y de Medina del Campo, en los que estamos llevando a cabo un análisis de la oportunidad de

ampliación de recursos, la estructura actual de personal en el resto de Hospitales es adecuada para que no existieran, salvo casos excepcionales, supuestos de no aplicación de analgesia epidural debidos a dificultades organizativas.

En relación con los pasos llevados a cabo por SACYL para consolidar plenamente la analgesia epidural durante el parto, debo comentarle que, además del ya expuesto incremento de recursos de especialistas en anestesiología, la Gerencia Regional de Salud incluyó en los Planes Anuales de Gestión-2002 de todos los Hospitales de Castilla y León el objetivo de analgesia epidural en el parto con una de las mayores ponderaciones dentro del mismo.

En el año 2003 está previsto continuar con el impulso conducente a la consecución de la administración de analgesia epidural en el parto en la totalidad de los casos en que la mujer la solicite y no existan contraindicaciones médicas para ello. Las actuaciones concretas en esta materia son:

- Normalizar y mejorar el sistema de información, de modo que nos permita conocer con exactitud el grado de implantación de la técnica. En este sentido, le envío el documento que, a tal fin, estará en vigor a partir del uno de enero de 2003.*

- Normalizar la gestión de este proceso clínico, con el fin de optimizar los recursos destinados y garantizar los resultados pretendidos”.

Tras este informe, se procedió a analizar esta cuestión, teniendo en cuenta que, en el análisis de los datos facilitados por la Gerencia Regional de Salud, es preciso valorar aquellos supuestos en dónde la aplicación de la analgesia epidural se encuentra contraindicado médicamente, que en algunas series alcanza hasta un 30% del total.

Analizando, en primer lugar, la situación anterior al momento de la transferencia de la gestión hospitalaria a las Comunidades Autónomas del art. 143 CE, hemos de partir de la intención que tenían los responsables del Instituto Nacional de Salud de implantar la anestesia epidural en todos los hospitales de la red Insalud, tal como aparece en el *BOCG*, de 10 de junio de 1998, en el que se recoge la contestación remitida por el Gobierno sobre la relación de los hospitales del Insalud en la Comunidad de Castilla y León en los que se está aplicando la anestesia epidural, con indicación del porcentaje de mujeres que tienen acceso a ella. En dicha contestación, que partía del Plan Integral de Atención a la Mujer, diseñado por el Insalud para el bienio 1998-2000, se contemplaba un Programa de Mejora en la atención a la mujer en el embarazo y en el parto, en el que estaba integrada la oferta de anestesia epidural, reconociendo que la instauración de ésta “no solamente contribuye a mejorar y completar dicha asistencia, sino que responde a una demanda creciente de las mujeres en España”. Para

implantar esta técnica se iba a seguir un protocolo consensuado entre las Sociedades Científicas de Ginecología y Obstetricia y la de Anestesiología, Reanimación y Terapéutica del Dolor, que indica los criterios para realizar la analgesia así como los recursos humanos para efectuarla, que será prestada por un Médico Especialista en Anestesiología, con la supervisión del parto de los Especialistas en Obstetricia y Ginecología. Lógicamente, sigue este informe del Gobierno, este servicio se encuentra subordinado a que así lo indique el facultativo y que sea aceptada por la mujer embarazada mediante el correspondiente documento de consentimiento informado. En dicha respuesta, se recogía que todos los Hospitales de Castilla y León ofrecerían la anestesia epidural, y así se recogía en el Contrato de Gestión de los Centros para 1998, y se preveía alcanzar un porcentaje del 70% de los partos con anestesia epidural, *“teniendo como horizonte que en el próximo año 1999, el 100% de las mujeres que den a luz en los hospitales públicos de la Red Insalud dispongan, si así lo desean, de la anestesia epidural”*.

Sin embargo, esto no fue así, y los resultados han sido mucho más modestos de los señalados en el informe del Gobierno recogido anteriormente; así se recoge en la respuesta dada por la Secretaría General de Sanidad del Ministerio de Sanidad y Consumo a pregunta formulada sobre la intención del Ministerio de que, dentro del Sistema Nacional de Salud, todas las mujeres dispusieran en el parto de la adecuada analgesia, y que aparece en el Diario de Sesiones de la Comisión de Sanidad y

Consumo, de 1 de abril de 2003. En esta respuesta, se parten de los datos que hemos reflejado en la página anterior y se indica que el porcentaje de partos con anestesia epidural en el año 2000, había sido del 39,59%, mientras que el año 2001, fue de un 45,38%, y se dice que hay que reconocer dos variables en este tema: “por una parte, que las mujeres que no conocían esta técnica tampoco la pedían; y, por otra parte, que los anestesistas tenían que hacer cursos de reciclaje para perfeccionarla. Los datos del 2001, variaban según las Comunidades Autónomas en los Hospitales que pertenecían al Insalud: así, las tres Comunidades Autónomas dónde más partos vaginales se asistieron con anestesia epidural fueron: Cantabria (68,60%), Aragón (59,04%) y Madrid (57,52%); después se encontrarían La Rioja (54,12%), Murcia (51,75%), Asturias (51,67%), Castilla y León (42,57%) y Baleares (42,51%). Por último, se encuentra la ciudad autónoma de Ceuta (30,62%), Castilla-La Mancha (29,44%), Extremadura (5,67%) y Melilla (0,15%).

Hasta aquí, hemos analizado la situación de la aplicación de la anestesia epidural en los partos vaginales en los Hospitales que gestionaba el Instituto Nacional de la Salud en el momento anterior a la transferencia de competencias, que, como hemos podido observar, se encontraba todavía lejos del objetivo que se encontraba previsto para el año 1999, del 100%, siendo además las cifras dispares en las distintas Comunidades Autónomas, encontrándose Castilla y León situada en un punto intermedio.

Analizando en concreto la situación de nuestra comunidad, debemos partir de la situación del año 2001, previa al traspaso de competencias, en dónde tal como vimos, la media era de un 42,57% de partos vaginales en dónde se aplicaba la anestesia epidural. Dentro de la media autonómica, existe, según los datos reflejados en el informe de la Gerencia Regional, una gran diversidad entre todos los Hospitales, ya que hay algunos con un porcentaje cercano al 100%, como son los Hospitales Santiago Apóstol de Miranda de Ebro (85%) y el de León (81,16%), mientras otros no llegan ni al 5%, como es el Hospital Río Carrión (4,87%) y el de Medina del Campo (1,7%).

Tras la asunción de las competencias de la gestión hospitalaria por parte de la Gerencia Regional de Salud a partir del 1 de enero de 2002, se ha observado un incremento del porcentaje de partos vaginales con anestesia epidural, que ha pasado de un 42,57% del 2001, al 47,50% durante los primeros nueve meses del año 2002. Este esfuerzo se observa en aquellos centros hospitalarios que apenas tenían oferta de anestesia epidural: en el Hospital de Medina del Campo, se pasa de un 1,7% a un 20,1%, y en el Río Carrión de Palencia de un 4,87% a un 13%, al igual que en Segovia que pasa de un 13,29% a un 26%; en cambio en el Hospital del Bierzo, se produjo un descenso del 30,3% al 23%. Este esfuerzo a pesar de ser notable, sigue siendo insuficiente, ya que continúan por debajo de la media autonómica. Por encima de ésta, siguen los Hospitales de Santiago

Apóstol (87,4%), León (77%) y Río Hortega de Valladolid (73,5%), mientras que el resto siguen en la media autonómica.

Por lo tanto, tal como hemos visto, nuestra comunidad, al igual que la mayor parte del resto, sigue todavía muy lejos del objetivo establecido en el Plan Anual Integral de la Atención a la mujer del Insalud (1998-2000), que establecía que en el año 1999, el 100% de las mujeres que así lo desearan tuviesen anestesia epidural, siempre que no estuviere contraindicado. Esta Procuraduría está de acuerdo con el informe de la Gerencia Regional de Salud, en el sentido de que debe mejorarse los sistemas de información para conocer el grado de implantación de la técnica, y celebra que se den pasos al respecto, y que permitirá discernir aquellos supuestos en dónde exista contraindicación médica para ello.

Sin embargo, es preciso que la Gerencia Regional articule una serie de medidas para garantizar el objetivo del 100% de anestesia epidural en partos vaginales dentro de nuestro Sistema de Salud, y que ha sido reforzado por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, al ser ésta una de las medidas a implantar tal como se determinó por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en su comparecencia el día 25 de octubre de 2002, ante la Comisión de Economía y Hacienda de las Cortes de Castilla y León, explicando el presupuesto de esta Consejería. Entre las nuevas actuaciones a desarrollar por el SACYL para el año 2003, se destacó la siguiente: “*Ofreceremos la anestesia epidural en el parto al 100% de las mujeres de Castilla y León*”. Para ello, es preciso, sobre todo, reducir el

diferencial con aquellos centros hospitalarios, como los del Río Carrión de Palencia, Segovia, Bierzo y Medina del Campo, que todavía se encuentran muy por debajo de la media autonómica.

Una de las medidas que, a priori, pensó esta Procuraduría, sería el incremento del número de anestesistas en los centros hospitalarios, ya que entre sus funciones se encuentra la prestación de la anestesia epidural, que fue la razón de la pregunta desde esta institución. En la respuesta de la Gerencia Regional, se observa un incremento en catorce anestesistas de plantilla en el año 2002, (cinco en el Hospital General Yagüe de Burgos, dos en León, dos en Salamanca, uno en Soria y dos en cada uno de los dos hospitales de la capital vallisoletana), con refuerzos de 26 anestesistas, sobre todo en el Hospital del Río Hortega (7) y el Universitario de Salamanca (5); además, la Gerencia considera adecuada la estructura de personal, salvo para los Hospitales de Aranda de Duero y Medina del Campo.

Esta ampliación del número real de anestesistas ha conllevado un incremento espectacular del porcentaje de partos con anestesia epidural, como es el caso del Hospital General Río Hortega, (de un 46% a un 73,5%), el del Clínico de Valladolid (de una 34,25% al 44,8%) o el de Soria (de un 36,35% a un 47,8%), pero en otros supuestos no se ha producido un incremento, sino que incluso ha habido una reducción, como en el Hospital General Yagüe (de un 48,80% a un 47,8%) y el Hospital de León (de un 81,16% a un 77%).

Por lo tanto, como consecuencia de estos datos contradictorios, esta Procuraduría no tiene los elementos precisos para poder recomendar concretamente el incremento del número de anestesiólogos en nuestra comunidad, como factor determinante para incrementar el porcentaje de partos vaginales con anestesia epidural, aunque es cierto, que sería aconsejable que la plantilla real coincidiese con la orgánica. Debe ser, en consecuencia, la propia Gerencia Regional, la encargada de tomar las medidas oportunas para mejorar este porcentaje y lograr el objetivo del 100%, al que se comprometió ya en 1999 el Insalud y más recientemente la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Para ello, se debe partir de asumir ese compromiso en los distintos Hospitales de nuestra comunidad, introduciéndolo en los Planes Anuales de Gestión y en la cartera de servicios.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución a la Gerencia Regional de Salud:

“1. Que, se continúe en la mejora de los sistemas de información de los centros hospitalarios de Castilla y León para conocer con exactitud el grado de implantación de la técnica de la anestesia epidural en los partos vaginales.

2. Que, se implante en la cartera de servicios y en los Planes Anuales de Gestión de 2003, de todos los centros hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma la oferta de anestesia epidural en partos vaginales al 100% de las mujeres de Castilla y León,

siempre que éstas lo soliciten, y no existan contraindicaciones médicas, para poder cumplir el compromiso contraído por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en la sesión de la Comisión de Economía y Hacienda de las Cortes de Castilla y León de 25 de octubre de 2002.

3. Que, se continúe en el incremento de los medios materiales y personales por parte de la Gerencia Regional de Salud, para hacer efectivo este compromiso durante el presente ejercicio”.

La Gerencia Regional de Salud aceptó dicha resolución, indicando que los Planes Anuales de Gestión de Atención Especializada del año 2003, contempla un incremento de 13 médicos anestesiólogos, que ha de añadirse al del pasado año. Con ello, y con la mejora de determinados aspectos funcionales y de los sistemas de información, entendemos, que se dan todas las circunstancias para conseguir el objetivo de extender la analgesia epidural en el parto de todas aquellas mujeres que la soliciten y que no tengan contraindicaciones para su administración.

DERECHO DEL PACIENTE A NO SER INFORMADO

Se llevó a cabo una actuación de oficio, **OF/135/02**, que pretendía conocer el problema que existía en la praxis médica, acerca de la información que se debía facilitar a los enfermos graves e incurables para su tratamiento, siendo preciso articular un mecanismo preciso para aquellos

casos en que el paciente deseara no ser informado y manifiéstese libremente su voluntad.

La Gerencia Regional de Salud informó al respecto dando a conocer los mecanismos jurídicos diseñados para facilitar este derecho al paciente:

“1º) Los citados derechos, de los cuales sólo el relativo al respeto a la voluntad de no ser informado aparece enunciado en el Convenio de Oviedo, se regulan por primera vez de forma completa en el ordenamiento jurídico español en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica -concretamente en sus arts. 5 y 9-. Dicha Ley, conforme a su Disposición final única, entrará en vigor a partir del día 16 de mayo de 2003.

Por otra parte, tal y como se indica en su escrito, los arts. 19 y 20 del Proyecto de Ley autonómica sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, establecen las previsiones precisas para que por los centros, servicios y establecimientos públicos y privados en los que se realicen actuaciones sanitarias, se respeten los derechos anteriormente citados.

2º) En cuanto a los mecanismos previstos para la adecuada articulación de dichos derechos, es conveniente hacer referencia a las siguientes líneas de actuación:

En primer lugar, se está actualmente preparando en la Consejería de Sanidad y Bienestar Social una pequeña publicación que aclare los principales aspectos que se derivan de la Ley 41/2002, entre los cuales por supuesto están incluidos todos los relativos al derecho de información asistencial.

A través de dicho documento, que tendrá una amplia difusión, se pretende informar y sensibilizar a todo el personal que trabaja en el ámbito sanitario sobre los aspectos relativos al derecho a la información, consentimiento informado y documentación clínica.

En segundo lugar se pretende también desde la Dirección General de Planificación Sociosanitaria de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en colaboración con la Gerencia Regional de Salud y con el asesoramiento de la Comisión Regional de Bioética, elaborar una Guía para la información y el consentimiento informado en la que se establezcan las pautas que deben seguir los profesionales para llevar a cabo el proceso de información, así como para la elaboración de los documentos de consentimiento informado.

En tercer lugar, en las actividades de formación que se realizarán por la Gerencia Regional de Salud, se incluirán aquéllas específicamente orientadas a la bioética y al respeto de los derechos de los pacientes y, por tanto, a la adecuada información asistencial a los mismos. El aspecto formativo presenta en este caso

una extraordinaria importancia habida cuenta de que son en último extremo, los profesionales directamente implicados, los encargados de prestar la información asistencial adecuada en cada caso concreto.

Señalar por último que en los supuestos en que a los profesionales se les planteen dudas sobre la información que deben facilitar a determinados pacientes en supuestos éticamente difíciles, podrán dirigirse a los Comités de Ética Asistencial en los Centros en los que se hayan creado conforme a lo previsto en el Decreto 108/2002, de 12 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de los Comités de Ética Asistencial y se crea la Comisión de Bioética de Castilla y León”.

Por ello, tras el estudio de este informe, he podido constatar que dicho derecho se ha positivizado en la Ley 8/2003, de 8 de abril, de derechos y deberes de las personas en relación con la salud, en su art. 19 que recoge el respeto a la voluntad de no ser informado, en el sentido siguiente:

“Los centros, servicios y establecimientos sometidos a la presente ley respetarán la voluntad de la persona cuando ésta desee no ser informada, dejando constancia escrita de tal renuncia en la historia clínica, situación que podrá ser revocada por escrito en cualquier momento y pudiendo el paciente designar a un familiar u otra persona para recibir la información”.

De esta forma, se plasma en nuestro ordenamiento jurídico autonómico de un mecanismo para garantizar al paciente que lo desee, el derecho a no recibir esta información, cuando así lo desee, para evitar así posibles sufrimientos innecesarios al paciente en supuestos de enfermedades terminales. La propia norma establece como límites los siguientes: “Sólo podrá restringirse el derecho a no ser informado cuando sea necesario en interés de la salud del paciente, de terceros, de la colectividad o de las exigencias terapéuticas del caso”. Dichos límites parecen adecuados, ya que por encima del derecho a no recibir información, se encuentra el derecho a la vida, tanto individual como de la colectividad, en el caso de enfermedades infecto-contagiosas, al ser un *prius* o condición lógica, sin la que no existe el resto de derechos del individuo.

Sin embargo, en este caso, debería hacerse constar la decisión del médico, de forma motivada, en el historial clínico del paciente, por la cual no se respetó la voluntad del paciente de no ser informado acerca de su enfermedad para una mayor seguridad jurídica. En caso de dudas, en supuestos éticamente difíciles, la Administración sanitaria nos recuerda en su informe, la existencia de los Comités de Ética Asistencial en los centros hospitalarios, como órganos de apoyo y asesoramiento a los profesionales del sector sanitario.

En conclusión, una vez analizado con detenimiento la respuesta remitida, en la que se informa de todas las actuaciones previstas para

garantizar el derecho del individuo a no ser informado en caso de enfermedad, no se detectó en los hechos que en la actuación de oficio se exponían ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de esa Administración, que requiera una decisión supervisora del Procurador del Común de Castilla y León, al haberse producido el cambio normativo preciso para garantizar el derecho del paciente a no ser informado. Por ello, se procedió al archivo del expediente.

ATENCIÓN PEDIÁTRICA EN LA COMARCA DE SANABRIA

Se inició una actuación de oficio, **OF/65/03**, para conocer los servicios pediátricos en las Zonas Básicas de Salud de Sanabria, Alta Sanabria y Carballeda, en el norte de la provincia de Zamora.

La Gerencia Regional de Salud informaba que la atención pediátrica que se estaba llevando a cabo en las Zonas Básicas de Salud de Alta Sanabria, Carballeda y Sanabria por parte de un pediatra de Área indicándonos el régimen de consultas que se estaba produciendo, atendiendo a 747 niños menores de 14 años de edad, de los cuales 38 viven en la ZBS de Alta Sanabria, 206 en la ZBS de Carballeda y 503 en la ZBS de Puebla de Sanabria.

La ratio de niños por pediatra en nuestra Comunidad Autónoma debe ser de 1087 TIS, mientras que en la provincia de Zamora es de 1090 niños, por lo que la asistencia pediátrica se encuentra dentro de los parámetros marcados en la provincia de Zamora.

Sin embargo, la Gerencia Regional de Salud admitía la presencia de numerosas reclamaciones al respecto, por lo que desde el 10 de marzo de 2003, se incrementó la prestación con la presencia de un Pediatra de Área y una Enfermera de Área, por lo que se implantó la consulta diaria de Pediatría en el Centro de Salud de Puebla de Sanabria, y la de enfermería pasa de dos a tres días por semana en Puebla de Sanabria, de uno a dos en Carballada, manteniéndose el último miércoles de cada mes en Alta Sanabria, dada la escasez de niños.

En conclusión, esta Procuraduría constató la mejora de la asistencia pediátrica en la zona norte de la provincia de Zamora, y valoró muy positivamente esta mejora que ha acordado la Gerencia Regional en una zona periférica y con una dispersión demográfica como la existente en la comarca de Sanabria-Carballada, por lo que, al mejorarse el servicio pediátrico con las nuevas contrataciones, se procedió al archivo del expediente.

MEDIDAS DE FOMENTO DE FUSIONES DE MUNICIPIOS

Con fecha 12 de septiembre de 2003 esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial interesando información (dada la inexistencia de normativa reglamentaria al respecto) sobre si alguna de las medidas de fomento de las fusiones e

incorporaciones de municipios se ha aplicado en la práctica así como, en su caso, las previsiones al respecto.

En dicho escrito se ponía de manifiesto que la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, establece que el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. Todo ello sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

En esta línea, el art. 18 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León establece una serie de medidas y beneficios para el fomento de las fusiones e incorporaciones de municipios con población inferior a 1.000 residentes.

Así, la creación de un fondo o dotación destinado a acciones directas de fomento y a la concesión de ayudas para una mejor prestación de servicios, el establecimiento de preferencias, en su favor, en los regímenes de ayudas que apruebe la Junta de Castilla y León, así como en los planes provinciales de cooperación y, finalmente, la firma de convenios para una eficaz coordinación de las anteriores medidas de fomento con las que pueda establecer el Estado así como de cooperación con los municipios resultantes para la gestión de su patrimonio.

Sin embargo, dicho artículo de la Ley establece que las citadas medidas de fomento serán desarrolladas reglamentariamente, lo cual aún no ha tenido lugar dado que no se ha procedido, todavía, a la aprobación del

reglamento del citado texto legal cuya necesidad, por otro lado, ha sido puesta de manifiesto, en más de una ocasión, por esta Procuraduría a ese Centro Directivo.

La Consejería de Presidencia contesta indicando que, en tanto se concretan estas medidas mediante el correspondiente desarrollo reglamentario, se les ha prestado atención a través de la cooperación económica (Fondo de Cooperación Local).

INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE TRÁFICO URBANO

La realización de las multas de tráfico impuestas por la administración local y, más concretamente, las actuaciones administrativas que con carácter coactivo se llevan a cabo por los ayuntamientos con objeto de cobrar las multas impuestas a los ciudadanos, han sido motivo de frecuentes actuaciones por parte de esta institución en el curso de la tramitación de expedientes de queja que inciden sobre esta materia.

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 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 de procedimiento” es una obligación de la Administración y un derecho subjetivo de los ciudadanos. En primer lugar, la observancia del procedimientos 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.

Tomando como referencia lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría inició de oficio, a comienzo del año 2003, un estudio que pretende abordar y confrontar el número de expedientes sancionadores de competencia municipal que se incoan y resuelven en nuestra Comunidad Autónoma por incumplimiento de la normativa aplicable en materia de tráfico.

Para ello nos dirigimos a todas aquellas localidades de más de 5000 habitantes, 48 en total, que desglosadas por tramos de habitantes dan como resultado final: 26 corporaciones encuestadas con una población de entre

5.000 a 10.000 vecinos; 8 entidades locales de entre 10.000 y 20.000 habitantes; y, por último, 13 ayuntamientos de más de 20.000 vecinos.

El informe que se pretende confeccionar, una vez recabada toda la información requerida, tomará como base los resultados obtenidos por los Agentes de la Policía 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.

Más concretamente los extremos, desglosados por conceptos, objeto de estudio han sido solicitados tomado como referencia unos modelos que han sido pertinentemente proporcionados por esta institución a cada ayuntamiento y que abarcan diversos aspectos, limitados temporalmente a los ejercicios comprendidos entre los años 2000, 2001 y 2002, a saber:

- Número de boletines de denuncias formulados por la Policía Local por infracción a la normativa contenida en la Ley de Seguridad y Vial y al Reglamento General de Circulación, desglosado por meses.

- Número de sanciones propuestas en esta materia.

- Relación de multas cursadas a la Jefatura Provincial de Tráfico por la Jefatura de Policía Local.

- Relación de Recursos Administrativos y Contenciosos Administrativos interpuestos contra las sanciones de tráfico urbano, con especificación de los estimados, total o parcialmente. Indicar el número de

expedientes estimados favorablemente al ciudadano por apreciación de defectos formales en la tramitación del expediente sancionador.

- Total de Recursos de Reposición resueltos por esa Corporación Local.

- Tiempo medio transcurrido entre la iniciación del expediente sancionador y su resolución definitiva.

- Número de expedientes sancionadores archivados por haber operado el instituto de la prescripción ya sea de las infracciones y/o de las sanciones.

- Número de archivo de actuaciones por caducidad en el procedimiento sancionador propiamente dicho.

- Importe recaudado en concepto de multas de tráfico urbano en periodo voluntario, así como en periodo ejecutivo. Tiempo medio, en meses, de la recaudación efectuada.

Como se puede advertir la actuación de oficio, ambiciosa en su diseño, ha supuesto que salvo honrosas excepciones, dignas de destacar por la rapidez a la hora de contestar -con una media de tres meses, nos referimos a los Ayuntamientos de Candeleda (Ávila), de Ávila capital, de Medina de Pomar (Burgos), Bembibre (León), Santa Marta de Tormes (Salamanca), Salamanca capital, Cuéllar (Segovia), Segovia capital, Tordesillas (Valladolid), Laguna de Duero (Valladolid), Íscar (Valladolid) Medina del Campo (Valladolid) y Zamora capital-, la media de tardanza en

las respuestas a nuestra petición de informe se sitúa en torno a los 10 meses.

Particularmente significativas han resultado las reticencias de los Ayuntamientos de Villaquilambre y Villablino (ambos de la provincia de León) los cuales, a pesar de haberles sido requerida la información hasta en tres ocasiones (la última en fecha 26 de enero de 2004), a fecha de cierre del informe anual correspondiente al 2003 no habían enviado respuesta alguna.

Esta actitud constituye, ante todo, un impedimento al desarrollo de nuestra labor supervisora y una falta de observancia al deber de colaboración que debe guiar el funcionamiento de las instituciones de Castilla y León.

Especial elogio merecen, en contraste, los informes elaborados por los Ayuntamientos de Ávila, Bembibre (León), Salamanca, Segovia, Tordesillas (Valladolid) y Laguna de Duero (Valladolid), por su extraordinaria calidad así como la profusión en la información trasladada.

En todo caso, y por lo que se refiere a la colaboración formal, debemos decir que han sido demasiados los casos [destacamos por su lentitud los Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León), León capital, Benavente (Zamora) y Burgos capital] en los que nos hemos visto obligados a requerir nuevos informes sobre los mismos aspectos ante la parquedad de información ofrecida inicialmente por el órgano interpelado, lo que está dificultando la conclusión de nuestra investigación.

Uno de los problemas que detectamos, y que con frecuencia ha sido alegado por la administración, es que en general los ayuntamientos no disponen de una sistema informático que gestione la tramitación de las multas de tráfico (Aranda de Duero, en la provincia de Burgos, es ejemplo de ello), lo que dificulta el conocimiento de la tramitación de los expedientes sancionadores de tráfico propiamente dichos.

En el momento que dispongamos de toda la información necesaria esta Procuraduría elaborará el informe correspondiente. Sirva, no obstante, cuanto se ha detallado como muestra significativa del ámbito a que se refiere la presente actuación de oficio.

CORRECCIONES DE ERRORES DE NORMAS JURÍDICAS

En el año 2003, esta Procuraduría, con ocasión de la publicación de una rectificación de errores de una norma reglamentaria estatal, se ha pronunciado de oficio acerca de la utilización de esta singular técnica (**OF/122/03**).

En efecto, con fecha 26 de noviembre de 2003, había sido objeto de publicación en el *BOE* número 283 la corrección de error del RD 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

En concreto, a través de la precitada corrección de error se añadía un párrafo al apartado segundo del artículo noveno del Real Decreto citado,

precepto a través del cual se procedió a dar nueva redacción al art. 28 del RD 1732/1994, de 29 de julio, de Provisión de Puestos de Trabajo Reservados a Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional. El párrafo añadido, a través de la corrección de error citada, tiene el siguiente tenor literal:

“La Dirección General para la Administración Local dispondrá la publicación, cada mes y con carácter regular, del extracto de dichas convocatorias en el *BOE*.”

Pues bien, más allá de la mayor o menor relevancia del contenido de la previsión contenida en el párrafo transcrito, parecía evidente que adicionar un párrafo a una norma jurídica de alcance general, como la identificada, excedía de lo que debe entenderse por corrección de un error, excepción hecha de que el error hubiera sido cometido en la propia publicación (por no haberse incluido en la misma el párrafo que sí se encontraba contemplado en la norma aprobada por el Consejo de Ministros).

En cualquier caso, la corrección de error indicada sirvió a esta Procuraduría para poner de manifiesto que, en casos como el expuesto y en otros que pudieran darse, se puede utilizar este mecanismo para llevar a cabo auténticas reformas y modificaciones de las normas. Como ha señalado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 9 de marzo de 1983 “...si bien la vía de la corrección de errores es válida como rectificadora de un texto que no se corresponde con el aprobado, no puede desnaturalizarse

este mecanismo meramente de depuración material para convertirse en alterador de lo que obtuvo la sanción de la Autoridad competente”.

No debía olvidarse, en este sentido, que la elaboración y aprobación de las normas jurídicas de rango reglamentario y, por supuesto, de sus modificaciones, se encuentra sometida a un procedimiento que, para las de carácter estatal, está contemplado en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno. Este procedimiento ha sido tradicionalmente dotado de un carácter sumamente formal, de modo que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido entendiendo que las inobservancias de los diferentes trámites que integran el mismo constituyen vicios de orden público y, en consecuencia, son atentatorias al interés general

Dentro de este procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias destaca la necesaria audiencia, con carácter general, de los ciudadanos afectados por aquéllas en sus derechos e intereses legítimos, y el preceptivo Dictamen del Consejo de Estado en los casos previstos en su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora de aquella institución. Este Dictamen es preceptivo, como ha declarado el propio Consejo de Estado en su Dictamen número 42.285, de 29 de mayo de 1980, en el caso de modificaciones de normas reglamentarias, como la antes citada, que en su día fueron informadas por el Alto Órgano Consultivo.

En definitiva, la finalidad de la actuación de oficio no era otra que poner de manifiesto la irregularidad que supone la utilización del

mecanismo de la corrección de errores de las normas jurídicas, con la finalidad de llevar a cabo auténticas modificaciones de su contenido, obviando así las garantías formales que el ordenamiento jurídico exige para la elaboración y reforma de aquéllas.

Con fundamento en lo expuesto, esta Procuraduría del Común consideró procedente dar traslado a la institución del Defensor del Pueblo, por ser la norma reglamentaria en cuestión de carácter estatal, de las anteriores consideraciones por si a la vista de las mismas pudiera resultar procedente iniciar por parte de aquella institución algún tipo de actuación tendente a evitar que, en supuestos como el puesto de manifiesto, o en otros que pudieran darse, el mecanismo de la corrección de errores de normas reglamentarias fuera utilizado como un instrumento de modificación de su contenido, sin someterse al procedimiento formal previsto en el ordenamiento jurídico para ello.

Como contestación a mi comunicación, el Defensor del Pueblo puso de manifiesto a esta Procuraduría que compartía los criterios expuestos en mi comunicación y que, en consecuencia, procedía a iniciar actuaciones dirigidas a esclarecer lo ocurrido en el supuesto particular descrito.

Esta Procuraduría continuará velando porque, en el futuro y en especial en Castilla y León, la técnica de la corrección de errores de normas jurídicas no sea utilizada como auténtico mecanismo revisor del contenido de aquéllas al margen del procedimiento legalmente establecido.

FUNDACIONES PÚBLICAS

Este Procurador del Común se ha pronunciado de oficio en el año 2003 en relación con la actual regulación legal de las fundaciones públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y ha propuesto la modificación de la misma, con fundamento en la argumentación que a continuación se expone.

Es una tendencia organizativa cada vez más acusada la creación, por parte de los sujetos públicos, de fundaciones como instrumentos formales dirigidos a la consecución de sus fines. La propia concepción de las fundaciones como organizaciones constituidas sin fin de lucro que tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general (art. 1 de la Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones), y la coincidencia sustancial entre el catálogo de los fines de interés general que deben perseguir las fundaciones (art. 2 de la Ley citada) y muchos de los ámbitos sectoriales en los cuales las administraciones públicas desarrollan su actuación, favorecen que los sujetos públicos acudan a esta figura para agilizar el desarrollo de su actividad.

Si a ello añadimos que esta forma de organización permite escapar del rigor que las normas de Derecho público imponen y utilizar las integrantes del ordenamiento jurídico-privado, siempre más flexibles, la conclusión es la, cada vez más frecuente, creación por parte de la Administración de fundaciones públicas, creación que se ampara en la

capacidad para constituir fundaciones que el art. 8 de la Ley estatal de Fundaciones antes citada, reconoce a las personas jurídico-públicas.

A esta tendencia no es ajena la Administración de la Comunidad Autónoma que, hasta la fecha, ha procedido, en solitario o con participación de otras administraciones, a la creación de cuatro fundaciones públicas: Fundación Siglo para las Artes en Castilla y León, Fundación de Hemoterapia y Hemodonación, Fundación Universidad de Verano de Castilla y León y, en fin, Instituto Castellano y Leonés de la Lengua.

Si bien este recurso organizativo puede ser adecuado en orden a incrementar la eficacia de la actuación administrativa, es necesario evitar que el mismo suponga una vía de escape a las reglas generales que deben inspirar toda gestión de fondos públicos. En efecto, por muy privada que sea la forma fundacional, su relación con la Administración matriz que la ha creado y el carácter público de los fondos que integran sus presupuestos, exige que en el ordenamiento jurídico establezca las garantías necesarias para evitar que, a través de la creación de fundaciones, se ignoren los principios generales que deben regir toda actuación pública. Sea cual sea la fórmula organizativa, propia del derecho público o del privado, que se elija para su desarrollo, una actividad que se financia íntegramente con fondos procedentes de los presupuestos públicos y que persigue la satisfacción del interés general, no puede ignorar el carácter marcadamente público que la califica.

En este sentido, ha sido el propio Tribunal Constitucional (Auto número 206/1999, de 28 de julio) quien ha señalado que una fundación pública si bien formalmente es una persona jurídico-privada, “puede equipararse en realidad a un ente público con capital y fines también públicos que actúa en el tráfico jurídico utilizando sólo de manera instrumental la veste fundacional”.

En definitiva, si bien las fundaciones públicas deben ver regulada su actuación, al igual que el resto de fundaciones, por sus propios estatutos y por las normas aplicables a las personas jurídico-privadas, parece conveniente que, por las razones expuestas, vean constreñida su actividad, en algunos de sus aspectos, por los principios generales que inspiran el Derecho público.

Considerando la doble faceta de las fundaciones públicas, no se pretende que éstas apliquen en su actuación las mismas normas reguladoras de la actividad administrativa, sino que, en determinados aspectos como, por ejemplo, contratación o selección de personal, se ajusten a los principios que inspiran aquellas normas.

Esta doctrina es la recogida por la reciente Ley estatal de Fundaciones, cuyo Capítulo XI (arts. 44 a 46), establece una sucinta regulación de las fundaciones del sector público estatal, definiendo qué se ha de entender por tales, previendo los mecanismos de creación de aquéllas, y estableciendo una serie de limitaciones a su actuación, entre las cuales cabe destacar el sometimiento de los procesos de selección de su

personal a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, así como la necesaria observancia, con carácter general, de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en sus contrataciones.

Por su parte, el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León también contiene menciones a las fundaciones públicas de la Comunidad.

Así, en primer lugar, se reconoce la capacidad para fundar de la Administración de la Comunidad, sometiendo la misma a la previa autorización de la Junta de Castilla y León (art. 6 de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León).

En segundo lugar, la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, señala en su art. 16 que, a los efectos de aquella Ley, se considera que forman parte del sector público de la Comunidad las fundaciones públicas, para definir qué se ha de entender por tales en su art. 17 (ambos preceptos introducidos por el art. 18 de la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas).

Por último, y aunque hay alguna referencia más en el ordenamiento castellano y leonés, el art. 2 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, incluye dentro del ámbito de actuación de aquel órgano la fiscalización de las aportaciones a fundaciones públicas que sean realizadas por entes públicos.

Sin embargo, esta Procuraduría echaba en falta en la Ley de Fundaciones de Castilla y León antes citada, modificada por la Ley 12/2003, de 3 de octubre, una regulación más detallada de las fundaciones públicas que, más allá de la referencia antes mencionada a la capacidad de fundar de la Administración de la Comunidad Autónoma, contuviera una definición de fundación pública de la Comunidad (aunque fuera un remedo de la definición contenida en la Ley de Hacienda antes mencionada) y el establecimiento de una serie de limitaciones en su actuación, entre las cuales se incluyeran, al igual que ocurre en la legislación estatal, las aplicables a los procesos de selección de su personal y a los procedimientos de contratación que lleven a cabo.

En efecto, la observancia con carácter general, de un lado, de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de la correspondiente convocatoria en los procesos de selección del personal de la fundación, y, de otro, de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en su contratación, se erige en requisito mínimo exigible de toda entidad, cualquiera que sea la forma de su personalidad, que se nutra de fondos públicos y persiga con su actuación la satisfacción del interés general.

Por ello, consideró esta Procuraduría que el cumplimiento de dichos requisitos mínimos debe garantizarse a través de la elevación a rango legal de su exigencia para todas las fundaciones públicas de la Comunidad Autónoma. Aunque esta institución conoce que, al menos, para alguna

fundación pública de la Comunidad (como la Fundación Siglo) se había establecido dicha exigencia a través de un Convenio Marco de Colaboración entre la Administración de la Comunidad (a través de la, entonces, Consejería de Educación y Cultura) y la propia Fundación, parece conveniente que este tipo de previsiones se integren en la propia Ley de Fundaciones de Castilla y León.

En definitiva, los motivos que hasta aquí han sido expuestos revelaban la conveniencia de que la Ley de Fundaciones de Castilla y León se viera completada con un nuevo Capítulo dedicado a las fundaciones públicas de la Comunidad, donde se contuviera una definición de las mismas (trasladando, en su caso, la ya existente en la citada Ley de Hacienda) y una serie de limitaciones a su actuación que incluyeran, cuando menos, las que deban ser respetadas, con carácter general, en los procesos de selección de su personal y de contratación para la adquisición de bienes y servicios.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, como Consejería competente en materia de fundaciones, en los siguientes términos:

“Iniciar las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León una modificación de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, consistente en la introducción de un nuevo Título dedicado a las fundaciones

públicas en el cual, cuando menos, se integren las siguientes previsiones normativas:

1.- Definición de fundación pública de la Comunidad Autónoma, trasladando, en su caso, la contenida en la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León.

2.- Catálogo de limitaciones a las que deben someter su actuación, contemplando entre ellas, al menos, las siguientes:

a) 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.

b) Observancia, también con las salvedades imprescindibles, de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en los procedimientos de contratación que lleven a cabo para la adquisición de bienes y servicios”.

La citada resolución fue puesta en conocimiento también de los directores de las Fundaciones públicas de la Comunidad.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, aún no había sido recibida la contestación a la resolución citada de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

MUNICIÓN DE URANIO EMPOBRECIDO Y EFECTOS SOBRE LA POBLACIÓN CIVIL

El carácter universal de los derechos fundamentales no puede llevar, por razones obvias, a los defensores de los mismos a nivel regional, a iniciar actuaciones (aunque consistan en una mera toma de postura) ante cualquier vulneración de los citados derechos que ocurra en el mundo. Ello no es óbice para que se manifiesten en determinados supuestos, con carácter excepcional, por ejemplo allí donde tales vulneraciones hayan podido ser causadas en acciones en las que haya participado el Estado español.

Precisamente, y como consecuencia de la polémica que desató el uso de munición de uranio empobrecido por parte de las fuerzas de la OTAN, en los bombardeos de Kosovo y, en general, de Serbia, esta institución se había dirigido al Defensor del Pueblo con fecha 3 de enero de 2001. En dicho escrito y, como defensor de los derechos humanos en uno de los países que participaron en dichos sucesos bélicos, mostraba mi preocupación al no tener noticia alguna relativa a posibles medidas adoptadas o a adoptar –por parte de organismos internacionales o por parte de países que, como el nuestro, participaron en los bombardeos tal vez causantes de supuestos casos de leucemia- de cara a proteger de tan gravísimo peligro oncológico a los habitantes de los territorios en cuestión. Y es que, a juzgar por las informaciones entonces existentes, aunque parecía evidente la preocupación –de todo punto loable-, tanto a nivel

nacional como internacional, por la salud de los militares que estuvieron destinados en la zona, en España apenas si afloraba la misma preocupación en relación con la población civil de aquel país.

A este respecto, ya con fecha 5 de enero de 2001, en respuesta a mi escrito había tenido entrada en esta Procuraduría otro remitido por el Defensor del Pueblo, en el que se ponía de manifiesto que esa institución se había puesto en contacto con el Ministerio de Defensa y que parece que, en efecto se estaban realizando chequeos sistemáticos al personal militar que estuvo destinado en la zona; no haciéndose en este sentido referencia a la población civil que, de manera permanente, habita en aquellos territorios.

Ello no obstante, no pudo dejar de poner el pasado año, de nuevo, de manifiesto mi preocupación por los efectos que hubiese podido desplegar y pudiese seguir provocando en la actualidad sobre la población civil de la ex Yugoslavia la inclusión de este polémico armamento en las dotaciones de munición entonces utilizada. Y ello al tener en cuenta la participación directa de nuestras FAS en aquellas acciones bélicas.

Mi decisión de tomar tal iniciativa me pareció tanto más procedente cuanto que en las instituciones, las fuerzas políticas y sociales y la opinión pública parecía reinar una indiferencia generalizada a propósito de unos ataques y sus consecuencias -ataques decididos, por lo demás, al margen de la ONU- en contraste, por cierto con situaciones más recientes y aún actuales. Bien entendido que, al margen de otras consideraciones, nuestra postura consistía, insisto, en una llamada de atención a propósito de los

posibles efectos sobre la población civil de los referidos bombardeos, llevadas a cabo, entre otros, por nuestras FAS.

A la vista de lo expuesto, se consideró procedente dar traslado al Defensor del Pueblo de las anteriores consideraciones por si, a la vista de las mismas, resultare procedente iniciar por parte de esa institución algún tipo de actuación al respecto.

En contestación al citado escrito se remite otro por el Defensor del Pueblo, en escrito de 8 de abril de 1993, en el que textualmente se indica *“Compartimos con V.E. la preocupación humanitaria por cualesquiera colectivos, pero la conveniencia de una actuación en el ámbito territorial de un país extranjero no es fiscalizable por esta institución”*.

**ACTUACIONES A INSTANCIA DE
PARTE**

ÁREA A

ÁREA A
FUNCIÓN PÚBLICA

Expedientes Área	232
Expedientes remitidos a otros organismos	13
Expedientes admitidos.....	145
Expedientes rechazados.....	58

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 anonimato de pruebas selectivas; límite de edad establecido en pruebas de personal laboral; recusación de miembros de un tribunal de oposiciones; beneficio de exención del pago de tasas para los parados; falta de publicidad en el proceso selectivo; conocimiento lenguas vernáculas, etc.

Así, en la variedad de cuestiones que sobre estos procesos se han presentado, un número importante se refiere a convocatorias de acceso a la función pública tanto de la administración regional como de diputaciones y

ayuntamientos, manifestando su disconformidad con las valoraciones o puntuaciones otorgadas en sus diferentes fases por los tribunales calificadores y comisiones de valoración, y dentro de este grupo, destacan a su vez las que tenían por objeto poner de manifiesto la falta de respuesta a los escritos presentados por los opositores, solicitando, unas veces, ver el expediente completo del proceso selectivo en el que habían participado, otras solicitando alguna información referida al mismo.

En la mayoría de estos casos las distintas administraciones aplicaron la técnica del silencio administrativo, que es instituida en nuestro ordenamiento jurídico precisamente como garantía del administrado, se vuelve de esta forma en su contra, convirtiéndose en factor de inseguridad para los ciudadanos que, en muchos casos, no saben a qué atenerse ante la falta de contestación de la administración a sus solicitudes (expedientes: **Q/460/03, Q/83/02, Q/22/03, Q/2105/03, Q/2106/03**).

No parece que esta sea la forma en que las diferentes administraciones deben actuar en sus relaciones con los ciudadanos, casi doce años después de la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que obliga a resolver expresamente en estos casos. Máxime cuando la administración lleva tiempo trabajando en la implantación de procesos de gestión de calidad y en el establecimiento de cartas de servicios como documentos a través de los cuales se pretende dar a conocer las prestaciones que da cada

administración o unidad, los compromisos explícitos y públicos que la misma adquiere en su relación con los ciudadanos, así como los niveles de calidad con los que se ofrecerá el servicio y, en su caso, las compensaciones que obtendrá un ciudadano en el supuesto de que no se alcancen dichos niveles.

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. Iremos dando cuenta a través de la exposición del informe, ya que se refieren a diversas cuestiones todas ellas relacionadas con el área de función pública.

En primer lugar comenzaremos examinando 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. Ejercicios de la oposición y anonimato de los aspirantes

En el expediente de queja **Q/1451/03**, el compareciente muestra su disconformidad por presuntas irregularidades producidas en el tercer ejercicio de la oposición para cubrir nueve plazas de auxiliar administrativo

de la Diputación Provincial de León, cuyas bases fueron publicadas en el *BOP de León* núm. 38, del día 14 de febrero de 2002.

Se cuestionaba, igualmente, la decisión del tribunal calificador acordando que los aspirantes pusieran en la parte superior de la hoja, así como en el disquete, su nombre, apellidos y DNI, por lo que en ningún momento se garantiza el anonimato al otorgar las puntuaciones.

Examinados detenidamente los motivos de la queja, procedimos a su admisión, interesando el pertinente informe a la Diputación Provincial de León, y que en aras a la brevedad reproducimos en la presente resolución únicamente en aquello que resulte imprescindible.

1.- En relación con la irregularidad recogida en la queja: *“Al ser un número elevado de opositores, el ejercicio se hace en diversas dependencias (distribuidos en aula de Hispana y distintos departamentos de la Diputación Provincial), así como horario diferentes, dando por parte de los miembros del Tribunal órdenes de ejecución distintas para unos u otros, según la dependencia donde a cada uno le correspondió...”*.

El acta correspondiente al día 13 de mayo de 2003 literalmente dice:

“...Se trató también sobre el lugar de realización del tercer ejercicio que dado el número de opositores 154 y requiriéndose igual número de equipos informáticos se realizará en dos lugares, en el propio Palacio de los Guzmanes y en dependencias de la empresa Hispana Electrónica Castellana, citando a los aspirantes en dos turnos a

partir de las 10.00 horas del día 17 de mayo. A las 9.00 horas del mismo día quedan citados la totalidad de los miembros del Tribunal...”

Igualmente en la sesión del día 17-05-03, el acta recoge lo siguiente:

«En primer lugar se plantea que el ejercicio que se propondrá a los aspirantes consistirá en un texto del periódico “Diario de León” publicado en el día de la fecha con una duración de quince minutos, en el cual se valorará lo que consta en las bases de la convocatoria. La segunda parte se propone un documento que se utiliza en la Diputación denominado “Tasas por Licencia de obras” disponiendo de un plazo de 30 minutos.

Todos los aspirantes se ubican convenientemente en los dos lugares dispuestos por el Tribunal: las dos plantas del Palacio Provincial y en la empresa Hispana Electrónica Castellana, realizando el examen en dos turnos como estaba previsto y realizando ambos ejercicios en una sola sesión, sin que ocurra ningún incidente digno de mención. Se hizo el llamamiento en dos turnos, citando a los aspirantes del primer turno a las 10.00 horas y el segundo turno a las 11.30 horas, con el fin de preservar el conocimiento previo de los ejercicios, al ser los mismos para todos los aspirantes. Se presentan los siguientes:...»

2.- En relación con los criterios de valoración para la corrección del tercer ejercicio. Estos fueron definitivamente adoptados en la sesión celebrada el día 10 de julio de 2003, que recogió lo siguiente:

«Por el Presidente del Tribunal se propone la conveniencia de cambiar los criterios de valoración de la primera parte del tercer ejercicio, por parecer desproporcionados a la vista de los resultados obtenidos. Se considera que las pulsaciones se deberían rebajar de 250 a 200. De tal manera, 200 pulsaciones serían 5 puntos. Igualmente, por cada tramo de 25 pulsaciones a mayores, mantener +0,50 puntos, pero que por cada tramo de 25 pulsaciones menos, la sanción de 1 punto es excesiva, debiendo valorarlo en -0,50 puntos. Asimismo, la sanción por falta de 0,10 es igualmente excesiva, proponiendo se contabilice -0,02 puntos por falta mecanográfica.

Tras amplia deliberación dicha propuesta es aprobada por mayoría de los presentes, con una abstención.

En consecuencia se comienza a elaborar una nueva plantilla de valoración de pulsaciones y a revisar cada ejercicio, tomando la Secretaria nota de la puntuación resultante.»

En el Acta de 17 de julio de 2003, se recoge:

«A petición del Secretario y ante la petición de este para que se consulte al Letrado de la Diputación si el cambio en los criterios de corrección puede dar lugar a que prospere algún tipo de

impugnación se acuerda realizar esta consulta verbal y suspender las actuaciones hasta que este se pronuncie. »

A este respecto, en la sesión del día 29 de julio de 2003, se señala:

«El Secretario del Tribunal informa de que el Letrado se ha pronunciado en el sentido de que se puede admitir el cambio de criterio en la corrección del ejercicio tercero siempre y cuando se motive este cambio suficientemente como es el caso, ya que las razones últimas es que posiblemente y a raíz de las puntuaciones tan bajas que se obtenían por aplicación del primer criterio quedaran plazas desiertas, además al no estar otorgadas las puntuaciones con carácter definitivo, ya que falta la segunda parte sin otorgar puntuaciones, no se conoce la puntuación definitiva de ninguno de las aspirantes en este tercer ejercicio».

3.- En relación con la irregularidad recogida en la queja, “... todos los aspirantes tienen que poner en la parte superior de la hoja, así como en el disquete, su nombre y apellidos y DNI por lo que en ningún momento se garantiza el anonimato al otorgar las puntuaciones”

El Acta de 29-09-03 recoge al respecto y en relación con la reclamación efectuada, lo siguiente:

«En cuanto a garantizar el anonimato que alega en su escrito, cabe señalar que los técnicos informáticos que participaron en la realización del tercer ejercicio, por razones de operatividad y ante

evidentes dificultades que se podrían presentar en la corrección de dicho ejercicio, desaconsejaron su presentación de forma anónima».

A la vista del contenido del informe señalado, de las actas remitidas por la propia diputación provincial y de las alegaciones realizadas ante esta institución por el autor de la queja, cabe señalar que la determinación de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa administración exige analizar, de un lado, las pretensiones materiales esgrimidas por el autor de la queja ante la Diputación Provincial de León en su escrito de fecha 12 de agosto de 2003 y, de otro, el cumplimiento por la administración de las obligaciones formales que vinculan a todos los sujetos públicos en sus relaciones con los ciudadanos.

En relación con el primero y segundo de los aspectos indicados, y a la vista de las bases de la convocatoria por las que se rigió el proceso selectivo en cuestión, esta institución considera que la actuación del tribunal calificador se fue ajustando a dichas bases, no apreciando en lo referente a los dos primeros puntos arriba descritos contravención alguna que haga preciso nuestra intervención.

Ahora bien, no ocurre lo mismo respecto al punto 3), referido a la denuncia contenida en el escrito, cuando dice que: “los aspirantes tienen que poner en la parte superior de la hoja, así como en el disquete, su nombre, apellidos y DNI, por lo que en ningún momento se garantiza el anonimato al otorgar las puntuaciones”.

En el informe emitido a nuestra instancia por la Diputación Provincial de León, en lo referente a este apartado, se nos dice que:

“En cuanto a garantizar el anonimato que alega en su escrito, cabe señalar que los técnicos informáticos que participaron en la realización del tercer ejercicio, por razones de operatividad y ante evidentes dificultades que se podrían presentar en la corrección de dicho ejercicio, desaconsejaron su presentación de forma anónima”.

Así pues, la razón última por la que no se guardó el anonimato de los opositores, fueron motivos de operatividad manifestados por los informáticos que participaron en la realización del tercer ejercicio.

A la vista de cuanto antecede en relación con la cuestión del “anonimato” de los opositores, esta institución lamenta profundamente la irregularidad acaecida en la realización del tercer ejercicio, como es la obligación de hacer constar con carácter previo, el nombre, apellidos y DNI de los aspirantes, lo que en modo alguno garantiza la objetividad y anonimato que debe presidir este tipo de pruebas.

De otro lado se ha producido la vulneración de lo dispuesto en el art. 4 c) del RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se aprueban las Reglas Básicas y Programas Mínimos del Procedimiento de Selección de los Funcionarios de Administración Local. El art. 4 al regular el contenido mínimo de las bases, señala en su letra c), párrafo 2º, que: “las (pruebas; esta aclaración es nuestra) de la fase de oposición tendrán carácter

eliminatorio y en la realización de los ejercicios escritos deberá garantizarse, siempre que sea posible, el anonimato de los aspirantes”.

El derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas requiere un sistema competitivo justo, basado en los méritos y capacidades de los aspirantes.

El art. 23.2 CE especifica el derecho fundamental a la igualdad en relación con el acceso a la función pública. Se trata de un derecho de configuración legal, de modo que el legislador dispone de margen de decisión para la fijación de los requisitos o condiciones que deben cumplir los aspirantes al acceso a la función pública, pero no caben desigualdades arbitrarias incompatibles con los principios de mérito y capacidad, dado que el art. 23.2 debe conectarse necesariamente con el art. 103.3, de manera que el anonimato, a la vista de los opositores, operaría, sobre todo, como medida de aislamiento o protección de la garantía de la igualdad de oportunidades en el proceso de selección.

En el caso que nos ocupa, la Diputación Provincial de León, no ha justificado la conveniencia de esta medida consistente en la necesidad de hacer constar, en el tercer ejercicio de las pruebas los datos personales de los aspirantes, actuando con arbitrariedad, en clara vulneración de lo dispuesto en el art. 103 CE, dado que en ningún momento justifica el porqué se decide conocer el nombre de los aspirantes antes de la realización del tercer ejercicio.

La “conveniencia”, manifestada por los informáticos, no justifica en absoluto la ausencia del anonimato en el tercer ejercicio de la oposición, pues de sobra es sabido que los sistemas de seguridad de encriptación y control de acceso que proporcionan los sistemas informáticos, permiten garantizar el anonimato a cualquier sistema de examen que se establezca; programas que cualquier técnico informático puede establecer fácilmente.

Es decir, el tribunal calificador no ha justificado la razón por la que no hizo posible garantizar el anonimato de los aspirantes, lo que supone una vulneración de la legalidad vigente, suficientemente grave como para declarar la nulidad del tercer ejercicio de la oposición, al objeto de que pueda realizarse con las garantías necesarias.

En otro orden de cosas, del expediente de queja tramitado ante esta institución parece desprenderse 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. Este deber genérico no sólo se desprende de los principios constitucionales y legales que presiden la actividad de todas las administraciones públicas, sino que ha sido postulado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en su sentencia de 19 de noviembre de 1996.

Esta regla general, que ha de pautar la actuación de los sujetos públicos, obtiene su plasmación normativa en la obligación de resolver que

vincula a toda administración pública y que se recoge en el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), en virtud del cual:

“La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación”.

La obligación de resolver de las administraciones públicas constituye un instrumento jurídico consustancial con un correcto funcionamiento de la administración, de acuerdo con el principio de eficacia que proclaman el art. 103.1 CE y el art. 3.1 de la Ley 30/1992, 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.

Pues bien, de la documentación obrante en esta institución se desprende que el escrito registrado de entrada en la Diputación Provincial de León el día 12 de agosto de 2003, no ha sido contestado en forma alguna.

Esta ausencia de contestación determina, por tanto, una quiebra del principio general expuesto con anterioridad que debe ser puesta de manifiesto por esta institución. En efecto, recibido el escrito antes citado, la Diputación Provincial de León debió proceder a resolver la pretensión del ciudadano, previa exposición motivada de los argumentos jurídicos utilizados para adoptar la decisión correspondiente.

A la vista de lo expuesto, se formula la siguiente resolución:

«1.- Que por la Diputación Provincial de León, previos los tramites legales pertinentes, se declare la nulidad del tercer ejercicio de la oposición libre para cubrir 9 plazas de Auxiliar Administrativo de la Diputación Provincial de León, y que se practique nuevamente el tercer ejercicio respetando desde el inicio el anonimato de los aspirantes.

2.- Con carácter general, en lo sucesivo, en la realización de ejercicios escritos de las pruebas selectivas para acceso a la función pública de la Diputación Provincial de León, se respete el anonimato de todos los aspirantes.

3.- Con carácter singular, contestar a XX el escrito presentado con fecha .../.../ de 2003 y número xxx, resolviendo las pretensiones esgrimidas en el mismo, previa exposición de los fundamentos jurídicos de la decisión material que se adopte».

En el momento del cierre del presente informe, la Diputación de León aún no nos ha contestado.

1.2. Establecimiento limite de edad máxima de los candidatos sujetos al régimen laboral

En los expedientes de quejas **Q/1462/02** y **Q/1463/02**, se cuestionan por los comparecientes las bases de la convocatoria para la provisión, mediante concurso-oposición de puestos de trabajo por tiempo indefinido,

sujetos al régimen laboral, incluidos en la Oferta de Empleo del Ayuntamiento de Nava de Asunción (Segovia) para el año 2002.

Referida convocatoria fue publicada en los Boletines Oficiales, de la Provincia de Segovia (nº 93, de 5 de agosto de 2002), de la Comunidad de Castilla y León (nº 156, de 13 de agosto de 2002), y en el del Estado de fecha 1 de noviembre de 2002.

El objeto de las quejas versaba sobre la disconformidad con la base tercera.- b) Tener cumplidos 18 años de edad y no exceder de 55 años, y, con el establecimiento de una entrevista personal: una vez finalizada las pruebas A y B (fase de oposición y fase de concurso).

Examinados detenidamente los motivos de las quejas, procedimos a su admisión, interesando el pertinente informe al Ayuntamiento de Nava de la Asunción, en su escrito de contestación informa que:

«En relación con las quejas referenciadas, adjunto le envío certificado del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento al respecto, donde se aclararán estas quejas, certificado, de cuyo contenido se ha conferido traslado a los aquí comparecientes, y que en aras a la brevedad reproducimos en la presente resolución únicamente en aquello que resulte imprescindible.

Con carácter preliminar consideramos necesario hacer referencia a la legislación aplicable a los procesos selectivos de acceso a la función pública propia de las Corporaciones Locales del personal no habilitado.

A) Con carácter general:

En primer lugar se expondrá la legislación aplicable con carácter general a los procesos selectivos de acceso a la función pública propia de las Corporaciones Locales del personal no habilitado.

- Art. 14, en relación con el 23.2; arts. 103.3 y 148.1.18, todos ellos de la Constitución española.

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMFP).

- Arts. 89 a 104 de la Ley 7/1985, de 14 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

- Arts. 126 a 177 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TR86).

B) En cuanto a los procesos selectivos para acceso a puestos reservados a funcionarios de carrera:

- El art. 100.1 LBRL (reglas de selección) establece que es de competencia de cada Corporación local la selección de los funcionarios no comprendidos en el número 3 del art. 92 es decir, de los no habilitados. No obstante, de acuerdo con el número 2 del mismo artículo, "corresponde a la Administración del Estado establecer reglamentariamente las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección y

formación de tales funcionarios", así como los títulos académicos requeridos para tomar parte en las pruebas selectivas, e, igualmente, los diplomas complementarios de los títulos académicos que pueden exigirse para participar en las mismas (expedidos por los Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas o del Instituto Nacional de Administración Pública).

- Dichas reglas básicas vienen establecidas en el RD 896/1991, de 7 de junio, y la norma en sí tiene carácter básico a los efectos del art. 148.1.18 CE. Así lo establece su disposición final primera, con la excepción del artículo cuatro, en todas sus letras menos la letra e) y el art. 6, que son de aplicación supletoria respecto de la legislación específica de las CCAA.

Puesto que en nuestra Comunidad Autónoma no existe legislación específica que altere el contenido de los citados preceptos, entendemos que actualmente se aplica en su totalidad el RD. 896/91.

- El art. 133 TR86 dispone que “el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local se ajustará a la legislación básica del Estado sobre función pública, y se establecerá teniendo en cuenta la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de

desempeñar, incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas”.

- El art. 134.2 TR86 señala que serán aplicables las normas de la presente Ley y las que dicte el Estado en uso de las autorizaciones contenidas en el art. 100.2 de la LBRL, y en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma, y supletoriamente el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado (el Reglamento actualmente vigente fue aprobado por RD 364/1995, de 10 de marzo –en adelante RGI– que, en concordancia con esta previsión, establece en su art. 1.3, in fine, su aplicación supletoria a los funcionarios civiles al servicio de las restantes Administraciones públicas).

Del estudio de estas reglas básicas y de la restante normativa aplicable resulta lo siguiente:

1.- Con carácter general se accede por oposición, si bien por la naturaleza de la plaza o funciones, se permiten los sistemas de concurso–oposición y concurso (art. 2 RD.896/91).

2.- El contenido mínimo de las bases ha de contemplar los siguientes extremos (art. 4 RD. 896/91):

"a) La naturaleza y características de las plazas convocadas, con determinación expresa de la Escala, subescala y clase a que

pertenezcan, con indicación del grupo de titulación que corresponda a cada una de ellas, así como, en su caso, las que correspondan a promoción interna.

b) El sistema selectivo elegido: Oposición, concurso-oposición o concurso.

c) Las pruebas de aptitud o de conocimientos a superar, con determinación de su número y naturaleza. En todo caso, uno de los ejercicios obligatorios deberá tener carácter práctico.

Las de la fase de oposición tendrán carácter eliminatorio y en la realización de los ejercicios escritos deberá garantizarse, siempre que sea posible, el anonimato de los aspirantes.

En las pruebas selectivas que se realicen por el sistema de concurso-oposición, la fase de concurso, que será previa a la de oposición, no tendrá carácter eliminatorio ni podrá tenerse en cuenta para superar las pruebas de la fase de oposición.

En los procesos selectivos podrán establecerse la superación de un período de prácticas o de un curso de formación. En los sistemas de concurso o concurso-oposición podrán establecerse entrevistas curriculares. En los de oposición y de concurso-oposición podrán establecerse pruebas de carácter voluntario no eliminatorio.

En los supuestos de concurso-oposición o concurso se especificarán los méritos y su correspondiente valoración, así como los sistemas de acreditación de los mismos.

d) Los programas que han de regir las pruebas y, en su caso, la determinación de las características generales del período de prácticas o curso de formación.

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.

f) El número de miembros de dichos Tribunales que en ningún caso será inferior a cinco.

Actuará como Presidente el de la Corporación o miembro de la misma en quien delegue. Entre los Vocales figurará un representante de la Comunidad Autónoma.

g) Los sistemas de calificación de los ejercicios.

h) Las condiciones y requisitos que deben reunir o cumplir los aspirantes

i) Los requisitos que deben reunir o cumplir los aspirantes a plazas reservadas para personas con minusvalía así como la garantía de

que las pruebas se realicen en igualdad de condiciones con los demás aspirantes”.

3.- En relación con la letra h) de este último artículo, el art. 135 del TR86, como disposición aplicable a los funcionarios de carrera (según reza el Capítulo II del Título VII en que se inserta), establece los requisitos para ser admitidos a las pruebas de acceso a la función pública local:

"a) Ser español.

b) Tener cumplidos dieciocho años de edad, y no exceder de aquélla en que falten menos de diez años para la jubilación forzosa por edad determinada por la legislación básica en materia de función pública.

c) Estar en posesión del título exigible, o en condiciones de obtenerlo, en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias, en cada caso.

d) No padecer enfermedad o defecto físico que impida el desempeño de las correspondientes funciones.

e) No haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio al Estado, a las Comunidades Autónomas, o a las Entidades locales, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas.”

4.- Asimismo, la convocatoria (art. 5 del RD. 896/91), determinará el número y características de las plazas que deban ser provistas, con referencia a las bases aprobadas por el Alcalde (se acuerdo con la nueva redacción del art. 21 LBRL, que fue modificado por la 11/99, de 21 de abril), especificando las que sean de promoción interna.

5.- Publicidad: De acuerdo con el art. 6 del RD. citado, las bases y las convocatorias se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia y en el Boletín Oficial de la Comunidad, (además, en su caso, en otros diarios oficiales o en el periódico oficial de la Corporación interesada). El anuncio de las convocatorias, además, deberá publicarse en el Boletín Oficial del Estado

6.- Plazo para presentación de solicitudes. De acuerdo con el RGI, será de veinte días naturales, cuyo cómputo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de la publicación del anuncio en el BOE.

7.- Modelo de solicitud y derechos de examen. Resulta de aplicación lo establecido en el art. 70.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC): "Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos.

Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas”.

En el caso en que se exijan derechos de examen, se señalará asimismo la forma de pago y acreditación.

8.- Calendario de celebración de las pruebas, teniendo en cuenta, además, que, de acuerdo con el art. 16, j) del RGI, “desde la conclusión de un ejercicio o prueba hasta el comienzo de la siguiente deberá transcurrir un plazo mínimo de setenta y dos horas y máximo de cuarenta y cinco días naturales”.

9.- Programas que deben regir la celebración de los ejercicios teóricos, ateniéndose al contenido mínimo del art. 8 del RD, 896/1991.

C) Con respecto al personal laboral fijo.

Ante todo, hay que recordar que el art. 19 LMFP en sus números 1 y 3, tiene carácter básico, y, por lo que aquí interesa, dispone que las Administraciones Públicas seleccionarán a su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, y que se cuidará la conexión entre las pruebas y los puestos de trabajo.

Por otra parte, el art. 103 LBRL, que se encuentra en el Capítulo V _y por tanto sistemáticamente separado de los artículos reguladores de la selección de funcionarios establece que el personal laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el art. 91 (es decir, de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad) y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos.

El RD 896/1991, de 7 de junio, únicamente dedica la disposición adicional segunda a establecer 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 de conformidad con las bases aprobadas por el Alcalde (nueva redacción del art. 21 LBRL), y respetando siempre los sistemas de promoción profesional, rigiéndose todo ello por sus reglamentaciones específicas o convenios colectivos en vigor.

Habrá de estarse, según se desprende de lo que se acaba de decir, al convenio colectivo en el caso de que contenga

pormenorizadamente reglas sobre el proceso de selección, teniendo en cuenta, además, el RGI.

En efecto, este Reglamento remite, para la selección del personal laboral fijo, a las reglas generales del Título I del mismo, y añade que en el BOE se anunciarán, al menos, el número de plazas por categorías y el lugar en que figuren expuestas las bases de las convocatorias.

También establece que los órganos de selección serán en número impar de miembros, y que uno de ellos será designado a propuesta de la representación de los trabajadores.

En cuanto al turno de discapacitados, el RGI prevé su existencia –como no puede ser de otro modo, por mandato de la Disposición Adicional decimonovena de la LMFP–, tanto para los aspirantes a plazas de funcionarios como para las de régimen laboral. El art. 34 RGI destaca que las medidas relativas al acceso de las personas con discapacidad previstas en las normas aplicables a la selección de funcionarios (arts. 19 y 26 del mismo), serán igualmente aplicables a la selección del personal laboral, puesto que deberá tenerse en cuenta lo establecido en el art. 38.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI).

A la vista de todo lo informado y del régimen jurídico que entendemos aplicable al supuesto planteado, procede realizar las siguientes conclusiones:

Primera.- Entrevista personal.

Por lo que atañe a la entrevista personal con el candidato, prevista en la Fase de Concurso, a fin de que el Tribunal aprecie la adecuación de los aspirantes al puesto de trabajo, y con posibilidades de puntuación entre cero y un punto, parece adecuada a las singularidades y características de las plazas objeto del concurso-oposición; es un método para la valoración del mérito y la capacidad de los candidatos que participan en pruebas de acceso al empleo público que tiene amplia cabida en los textos legales vigentes en la materia; y el límite máximo al que se sujeta la puntuación por este concepto excluye la eventualidad de subjetivismos determinantes de bruscas alteraciones en el orden de colocación de los candidatos con arreglo a la puntuación de conjunto.

Así pues, por lo que respecta al establecimiento de “entrevista personal” en las pruebas de acceso a la función pública local, nada tiene que objetar esta institución, apreciando que no existe irregularidad relacionada con esta cuestión planteada en el escrito de queja presentado por los comparecientes.

Segunda.- En lo que atañe a la edad máxima de ingreso.

Con carácter general, y de acuerdo con el art. 30.1.b) de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto de 315/1964, de 7 de febrero, cabe establecer un límite de edad máxima de ingreso en determinados Cuerpos. De no existir norma legal que señale este límite de edad, habrá de estarse a la edad de jubilación forzosa.

El Tribunal Constitucional ha admitido la licitud de la edad como elemento diferenciador para acceder a ciertos empleos públicos, siempre que la exigencia responda a razones objetivas y constitucionalmente aceptables (STC 75/1983).

En la Administración del Estado, por regla general, no existe otro límite que la edad de jubilación forzosa, aunque hay excepciones, como p.ej. el límite de 30 años para ingreso en el Cuerpo Nacional de Policía, de acuerdo con el RD 1593/1988, de 16 de diciembre.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el art. 40.1 de la Ley de Ordenación de la Función Pública, aprobada por Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, exige "cumplir los requisitos de edad establecidos legalmente para el ingreso en el correspondiente Cuerpo o Escala", sin que se haya establecido un límite distinto al general de la edad de jubilación.

Sin embargo, y por lo que hace a la Administración local, el art. 135, b) del TR86 dispone, como requisito general para ser admitido a las pruebas para el acceso a la función pública local, no exceder

de la edad en que falten menos de diez años para la jubilación forzosa por edad, determinada por la legislación básica en materia de función pública.

No falta alguna opinión doctrinal que considera este requisito, sin referencia alguna a justificaciones objetivas y concretas, de dudosa constitucionalidad. No obstante, podrá observarse en tanto se encuentre vigente, por lo que hace a la selección de funcionarios de carrera, puesto que el precepto está incardinado en el Capítulo II –Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera– del Título VII TR86.

Cuestión distinta es si cabe aplicar este límite a la selección del personal laboral de las Corporaciones Locales, habida cuenta que, sistemáticamente, se contempla la selección de esta clase de personal en un Capítulo diferente –el V– del mismo Título, y que el art. 177 dispone que el régimen de tales relaciones será, en su integridad, el establecido en las normas de Derecho laboral. Cabe concluir, en consecuencia, que la limitación del art. 135, b) TR86, no comprende al personal laboral al servicio de las Corporaciones Locales.

Tercera.- Por último, y en lo referente al Convenio Colectivo en vigor.

En el certificado enviado por el Ayuntamiento de Nava de Asunción, consta que: ““.../... sobre “facilitar la promoción interna entre los empleados que tienen plaza fija de grupos de inferior categoría”, es de hacer notar que en el Ayuntamiento no existen hasta la fecha empleados enmarcados en Cuadros Laborales, .../..., que el Pacto suscrito entre el Ayuntamiento y sus Funcionarios no es de aplicación al personal de carácter laboral como es el que se refiere esta convocatoria, y que los aspirantes que superen las pruebas serán los primeros englobados en Cuadros Laborales del Ayuntamiento, .../...»

Así pues, al no existir, en el momento de convocarse las plazas a las que nos venimos refiriendo, personal laboral empleado en el Ayuntamiento de Nava de la Asunción, tampoco hay convenio colectivo vigente suscrito entre los trabajadores laborales y el empresario-ayuntamiento.

Esta cuestión la hemos traído aquí, para tratar de estudiar si en el posible convenio se había pactado algún extremo referido a la edad máxima para la contratación del personal laboral de ese ayuntamiento, último parámetro de los estudiados que podrían haber delimitado la edad máxima para acceder a un puesto de carácter laboral en esa administración local.

No entendemos como el Ayuntamiento hace referencia al convenio colectivo en vigor en las Bases de la Convocatoria, en los Anexos 1/1 y 1/2, cuando dicen: “Retribuciones: .../... El nombrado será contratado a tiempo indefinido, según normativa laboral, y quedará sometido al

Régimen de Incompatibilidades previsto en la Ley y Convenio Colectivo en vigor, debiendo prestar sus servicios en Centros, Dependencias y Servicios de la Corporación”, cuando lo cierto es que no existe Convenio alguno aplicable a este personal, y ello por las razones anteriormente expuestas.

Así las cosas, se hizo la siguiente resolución:

«Que en atención a los razonamientos jurídicos expuestos, en los sucesivos procedimientos selectivos de personal laboral que convoque ese Ayuntamiento, se suprima de las Bases de la Convocatoria, en la correspondiente a los requisitos que deberán reunir los aspirantes, toda alusión al límite de edad máxima de los candidatos, por ser contraria a derecho».

Esta resolución ha sido aceptada íntegramente por el Ayuntamiento de Nava de la Asunción (Segovia).

Sin embargo, en la tramitación del expediente **Q/2220/03**, el interesado manifestaba su desacuerdo por la exclusión que había sufrido para la realización de las pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Ponferrada por sobrepasar la edad máxima permitida (31 años), considerando que el establecimiento de dicha base en la convocatoria es inconstitucional.

Examinada detenidamente la queja, comunicamos al compareciente el archivo del expediente en base los siguientes razonamientos:

En relación con los requisitos de edad y la exigencia de tener una estatura determinada establecido en las convocatorias para ingreso en la función pública en los Cuerpos de Bomberos y Policías Locales, efectivamente el art. 23.2 de la Constitución establece que los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las Leyes. Y el art. 103. 3 de la propia Norma Fundamental prescribe que la Ley regulará el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Y que la igualdad sólo se predica en las condiciones establecidas para el acceso a cada cargo o función pública, no siendo vulnerada si se exigen para distintos cargos o funciones distintos requisitos o condiciones que los ciudadanos deben reunir -tales como titulación, edad máxima o mínima, estatura, antigüedad en otro cargo, función, etc.-.

Y más concretamente y en relación con la edad, el Tribunal Constitucional ha declarado que si bien la edad es una de las circunstancias comprendidas en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución en cuanto a la exclusión de tratos discriminatorios, al ser un elemento diferenciador hace que no todo puesto público esté abierto a ser ocupado por cualquier persona, cualquiera que sea su edad, pues será legítima la decisión legislativa que atendiendo a ese elemento diferenciador y a las características del puesto de que se trate, fije objetivamente límites de edad para acceder a ciertos puestos, siempre que ello no obedezca a una presunción de una menor capacidad, sino a otras razones objetivas y constitucionalmente aceptables (sentencia 75/1983). En el presente caso

dada la función a desempeñar, -bombero-, las edades fijadas para tomar parte en la selección de personal, establecidas por la administración, a juicio de esta institución no violan el principio de igualdad, pues no puede decirse que sean arbitrarias ni que supongan una discriminación injustificada para los que no reúnan dichas condiciones de edad.

1.3. Recusación de los miembros de los Tribunales Calificadores

En el expediente **Q/809/03** el compareciente puso en conocimiento de esta institución que había presentado incidente de recusación contra algunos miembros del Tribunal Calificador del Proceso Selectivo convocado, por acuerdo de la Comisión de Gobierno de 22 de noviembre de 2002, para la provisión de 6 plazas de funcionario de la categoría de Oficial Mecánico Conductor de la Diputación Provincial de León.

Manifestaba que las causas de recusación que había esgrimido ante la Diputación Provincial eran las previstas en el art. 28.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de del Procedimiento Administrativo Común, y más concretamente las previstas en los apartado a), c) y e).

Admitida la queja a tramite solicitamos informe a la Diputación de León sobre el incidente planteado. En la contestación, la diputación informa que en el *BOP* del día 28 de octubre de 2003, se publica la resolución dictada por la Presidencia con fecha 21 de octubre sobre la composición del nuevo tribunal calificador para la provisión de seis plazas de Oficial Mecánico Conductor, Funcionario, y determinación del lugar y

fecha del comienzo de las correspondientes pruebas selectivas, adjuntando copia del *BOP* que reflejan las actuaciones llevadas a cabo por la diputación provincial y que entendemos resuelven a todos los efectos el incidente de recusación contra determinados miembros del tribunal.

En consecuencia, se acordó proceder al archivo de la queja por haberse resuelto en tramitación.

1.4. Falta de publicidad de procesos selectivos

En su día compareció en esta institución un ciudadano, presentando escrito de queja que quedó registrada con el número **Q/01-896/03**, manifestando su disconformidad con la convocatoria realizada por el Ayuntamiento de Toro para cubrir interinamente una “Plaza de Técnico en Actividades Culturales, Turísticas y de Ocio”. Sintetizando el contenido de la reclamación, la discrepancia se manifiesta en los siguientes puntos:

1º.- Con la titulación exigida,

2º.- dicha plaza no estaba incluida en la Oferta Pública de Empleo del Ayuntamiento de Toro del año 2003, y

3º.- falta de publicidad de la convocatoria y sus bases en el Boletín Oficial de la Provincia y en el Boletín de la Junta de Castilla y León.

Como resultado del estudio del expediente se admitió a trámite la queja, solicitando el preceptivo informe al Ayuntamiento de Toro, que nos remite copia del expediente administrativo de la convocatoria y selección de la plaza anteriormente citada.

Hay que significar que desde la perspectiva del cumplimiento estricto de la legalidad, ningún reproche cabe hacer respecto al comportamiento de la administración en lo relativo a los puntos 1º y 2º señalados por el interesado anteriormente, ya que su proceder, en lo referente al 1º punto, se ha acomodado a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública y su Disposición Transitoria Quinta.

En lo relativo al 2º punto, el anuncio de la vacante trae causa del cumplimiento de la Sentencia n 1755 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Valladolid, que produjo el cese de la titular de la plaza con fecha 31 de marzo de 2002, fecha posterior a la aprobación de la Oferta de Empleo para el año 2003.

En efecto, la Oferta de Empleo Público para el año 2003 del municipio de Toro, fue aprobada por Decreto de la Alcaldía de fecha 28 de febrero de 2003, y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León del día 11 de marzo de 2003.

Considerando que según lo dispuesto en la disposición adicional 1ª del RD 896/1991, de 7 de junio, por el que establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, el Presidente de la Corporación puede efectuar nombramiento de personal funcionario interino para plazas vacantes debiendo estar las plazas incluidas en la oferta de

empleo público, salvo cuando se trate de vacantes realmente producidas con posterioridad a la probación de ésta.

Así pues, habiéndose producido la citada vacante después de aprobada la Oferta de Empleo para el 2003, el Ayuntamiento en este punto también obró correctamente.

Pasamos a examinar el punto tercero expuesto por el compareciente en su queja, referido a la falta de publicidad de la convocatoria de acuerdo con la legalidad vigente.

Consta en el expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento, que con fecha 1 de abril de 2003, en determinado periódico fue insertado el anuncio de la convocatoria para nombrar interinamente un Técnico en Actividades Culturales, Turísticas y de Ocio. No aparece ninguna otra publicación en ningún diario oficial.

Resulta indubitado que la publicación es requisito esencial a toda convocatoria; que ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección de las personas que van a integrarse en los cuadros de la administración; y que, en definitiva, dicho requisito viene ordenado, desde la perspectiva de los aspirantes al empleo público, a su acceso en condiciones de igualdad a la función pública como derecho incluido en el catalogo de los derechos fundamentales (art. 23.2 CE), y, desde el lado de la administración, a satisfacer el interés público facilitando la mayor concurrencia de aspirantes.

En este sentido, el art. 6º 1 del RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se aprueban las Reglas Básicas y Programas Mínimos del Procedimiento de Selección de los Funcionarios de Administración Local, establece: «1. Las bases de las pruebas selectivas, así como las correspondientes convocatorias, se publicaran en el “Boletín Oficial” de la provincia, en el “Boletín oficial” de la Comunidad Autónoma y, en su caso, en otros diarios oficiales o en el periódico oficial de la Corporación interesada».

En todo caso, en los procedimientos de selección se garantizaran los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Lo anteriormente expuesto permite concluir que la selección de personal funcionario al servicio de las administraciones locales ha de realizarse mediante un procedimiento que garantice los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad y objetividad, y ello con independencia de la modalidad del nombramiento (de carrera o interino) que vaya a celebrarse.

En este sentido, si bien la selección de personal interino, por razones de urgencia, requiere un procedimiento más rápido y unas exigencias menores de los candidatos, que el utilizado para la selección de personal funcionario de carrera y laboral fijo, ello no puede llevar a prescindir o a desvirtuar los principios antedichos, en especial el de publicidad.

La publicidad efectuada por el Ayuntamiento de Toro, en el caso que nos ocupa, no es correcta para cumplir con dicho principio. La publicación de la convocatoria y sus bases ha de hacerse en los diarios oficiales. Podría haber sido complementaria si la convocatoria y sus bases hubieran sido publicadas en los Boletines Oficiales de la Provincia y de la Comunidad Autónoma, y hubiera servido para hacer más extensivo el conocimiento a los posibles participantes de la vacante existente en el Ayuntamiento de Toro (Zamora) en el proceso de concurrencia competitiva que se anunció en el periódico “XXX”.

En consecuencia, la falta de publicidad de la convocatoria y sus bases en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León y en el de la Provincia de Zamora, representa una vulneración del principio de publicidad, que con el de igualdad, mérito y capacidad, han regir todo proceso selectivo de funcionarios, ya sean de carrera o interinos.

En mérito a lo expuesto, considero oportuno advertir de la irregularidad en que, a juicio de esta institución, se ha incurrido en el proceso de selección analizado, al haber obviado el Ayuntamiento la publicación de la convocatoria y sus bases para cubrir de forma interina una plaza de Técnico en Actividades Culturales, Turísticas y de Ocio en el Ayuntamiento de Toro (Zamora).

Por cuanto antecede, se formuló la siguiente resolución:

«Que por el Ayuntamiento de Toro (Zamora), en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales señaladas anteriormente, y se

publiquen en los Boletines Oficiales de la Provincia y de la Comunidad Autónoma todas las convocatorias de procesos selectivos de acceso al empleo público, con independencia del vínculo jurídico que en su día relacione a los interesados con esa Administración».

El Ayuntamiento la aceptó.

El expediente **Q/239/03**, se refería a la falta de contestación al escrito presentado el 29 de enero de 2003, manifestando el reclamante que había presentado la solicitud de admisión a las pruebas de la oferta de trabajo de Ingeniero de Montes de la Dirección General del Medio Natural y que a pesar de haber estado continuamente pendiente sobre la fecha de la realización de dichas pruebas, no había sido informado debidamente, por cuyo motivo no pudo realizarlas. En el citado escrito, además, solicitaba diversa información sobre el motivo por el cual en la Oficina de Información de León no supieron decirle el día de la celebración del examen.

Admitida la queja a tramite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la administración informe en el cual se pusieron de manifiesto a esta institución los extremos que a continuación paso a transcribir:

«Con fecha 13 de diciembre de 2002 se firmó el anuncio por el que se daba publicidad a la contratación de dos Titulados Superiores (Ingenieros de Montes) para la Dirección General del Medio

Natural, pudiendo los interesados presentar solicitud del 17 al 23 de diciembre de 2002. Dicho anuncio fue remitido por fax a todas las Oficinas y Puntos de Información y Atención al Ciudadano de la Junta de Castilla y León.

El 13 de enero de 2003 fue remitido por fax a todas las Oficinas y Puntos de Información y Atención al Ciudadano de la Junta de Castilla y León el anuncio de 13 de enero de 2003 por el que se convocaba a los solicitantes a la realización de una prueba escrita el 17 de enero de 2003 en el salón de actos de la Consejería de Medio Ambiente. Se adjunta copia del anuncio y de la confirmación de fax que acredita su recepción en esas unidades administrativas.

El escrito a que hace referencia la queja núm. Q/01-239/03 ha sido respondido mediante notificación del Servicio de Personal y Asuntos Generales de la Secretaría General al solicitante de fecha 17 de septiembre de 2003.»

A la vista del contenido del informe señalado y de las alegaciones realizadas ante esta institución por el autor de la queja, cabe señalar que la determinación de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Administración Autonómica exige analizar, de un lado, las pretensiones materiales esgrimidas por el autor de la queja ante esa Consejería en su escrito de fecha 29 de enero de 2003 y, de otro, el cumplimiento por la administración de las obligaciones formales

que vinculan a todos los sujetos públicos en sus relaciones con los ciudadanos.

En relación con el primero de los aspectos indicados, y a la vista del informe emitido y documentación aportada, no cabe más que considerar la existencia de falta de coordinación entre la Consejería de Medio Ambiente y las Oficinas y Puntos de Información y Atención al Ciudadano de la Junta de Castilla y León, ya que a pesar del importante esfuerzo realizado desde el Centro Directivo, al menos, en la Oficina de Información de León, no se informó al interesado debidamente, lo que le supuso la imposibilidad de presentarse al examen.

No obstante lo anterior, del expediente de queja tramitado ante esta institución parece desprenderse el incumplimiento, por parte de esa Administración Autonómica, 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. Este deber genérico no sólo se desprende de los principios constitucionales y legales que presiden la actividad de todas las administraciones públicas, sino que ha sido postulado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en su sentencia de 19 de noviembre de 1996.

Esta regla general, que ha de pautar la actuación de los sujetos públicos, obtiene su plasmación normativa en la obligación de resolver que vincula a toda administración pública y que se recoge en el art. 42.1 de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), en virtud del cual la administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

La obligación de resolver de las administraciones públicas constituye un instrumento jurídico consustancial con un correcto funcionamiento de la administración, de acuerdo con el principio de eficacia que proclaman el art. 103.1 de la Constitución Española y el art. 3.1 de la Ley 30/1992, 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.

Pues bien, de la documentación obrante en esta institución se desprende que el escrito registrado de entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, ha sido contestado con fecha 17 de septiembre de 2003, después de haber transcurrido ocho meses, y cuando esta institución solicitó información expresamente sobre la contestación emitida al escrito citado.

La tardanza en contestar en el plazo legalmente establecido determina, por tanto, una quiebra del principio general expuesto con anterioridad que debe ser puesta de manifiesto por esta institución.

A la vista de lo expuesto, se formula la siguiente resolución:

«Que en el Programa de Mejora y Calidad de los servicios de esa Consejería, se introduzca como norma a seguir, que las

convocatorias a exámenes para acceso al empleo público, sean publicadas también en una pagina web en Internet, y evitar en lo posible cualquier fallo de información.

Que en lo sucesivo, se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan, en tiempo y forma, las solicitudes y recursos que se planteen ante la Consejería de Medio Ambiente y sus dependencias».

Dicha resolución fue aceptada por la administración.

1.5. Conocimiento de lenguas vernáculas

Se han tramitado expedientes, entre otros **Q/1788/03** y **Q/1834/03**, manifestando los interesados que se sienten discriminados por la exigencia del idioma cooficial existente en otras Comunidades Autónomas a la hora de acceder a la Función Pública propia de éstas.

Después de haber estudiado con detenimiento la cuestión sometida al conocimiento del Procurador del Común, se estimo conveniente archivar los expedientes, no sin antes informar a los interesados en relación con la cuestión de sí el conocimiento de una lengua cooficial distinta del castellano puede constituir, en aquellas Comunidades Autónomas o zonas donde existe tal cooficialidad, un requisito para acceder a la función pública autonómica y local.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado en SSTC 82, 83 y 84/1986, de 26 de junio, que las Comunidades Autónomas donde

existan dos lenguas oficiales pueden prescribir en el ámbito de sus respectivas competencias el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionarios y, en general, considerar como mérito el nivel de conocimiento de las mismas, doctrina que hizo propia la línea jurisprudencial mayoritaria del Tribunal Supremo.

En posterior sentencia (ATC 46/1991, de 28 de febrero), el Tribunal Constitucional ha entendido que puede no sólo evaluarse como mérito sino imponerse como requisito de capacidad para el acceso a la Administración el conocimiento de la lengua propia de una comunidad, si bien de manera matizada y en relación con la función a desempeñar.

En definitiva, la exigencia del conocimiento de lengua distinta del castellano puede imponerse como requisito general, lo que se justifica por razones de normalización lingüística y de eficacia de la propia Administración territorial, que ha de poder prestar sus servicios en las dos lenguas cooficiales.

1.6. Selección de personal laboral temporal. Indemnización por deficiente funcionamiento de la Administración

En el expediente **Q/217/03** se hace alusión a las pruebas selectivas (junio 2002) para proveer un puesto de vigilante, dentro de la denominada “Campaña de Verano”, en régimen de contratación temporal, resultando seleccionado en primer lugar D. XX, para prestar servicios entre el 1 de julio y el 1 de agosto de 2002 (45 días).

Firmado el 19 de junio de 2002 el correspondiente contrato por parte del trabajador, le fue indicado telefónicamente el 28 de junio que la Intervención no da luz verde al contrato, debiendo permanecer a la espera, de suerte que transcurrió el período de duración del contrato, sin ser requerido para el comienzo de la prestación laboral. En la fecha de presentación del escrito de queja (enero de 2003), no había recibido explicación alguna por parte de la administración.

Se manifiesta asimismo que una vez firmado dicho contrato, le fue ofrecido un puesto de trabajo por otra empresa al que, obviamente renunció por haberse comprometido con la administración quedándose, finalmente, sin trabajo alguno.

Admitida a trámite dicha queja, esta institución advirtió que ello debía entenderse sin perjuicio de la posibilidad de reclamar ante los Organismos Públicos competentes la reparación de los daños y perjuicios patrimoniales presuntamente causados, de conformidad con lo dispuesto en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (publicada en el *BOE* número 285, de 27 de noviembre) y 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 (publicado en el *BOE* número 106, de 4 de abril de 1993).

Interesado el pertinente informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, fue emitido en los siguientes términos:

«Desde el Servicio Territorial de Cultura de Valladolid, en junio de 2002, se procedió a la contratación de 3 plazas de vigilante-subalterno y 2 plazas de personal auxiliar de servicio de limpieza para la Residencia Deportiva “Río Esgueva”.

El procedimiento utilizado fue el de años anteriores y el que se había seguido en las otras ocho provincias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; es decir se aprobó la contratación y se la dotó presupuestariamente por la Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura. Todo ello respondía a las necesidades especiales acaecidas durante el verano para llevar a cabo en la Residencia Deportiva “Río Esgueva” las actividades del “Programa Verano Deportivo 2002”, según la orden de 17 de mayo de 2002 de la Consejería de Educación y Cultura, unido este programa a la permanencia en la Residencia de gran parte de residentes deportistas fijos, Curso 2001-02, (grupos de Atletismo, Natación, Aspaym, Piragüismo, Voleibol, más alberguistas de R.E.A.J. de entrada y salida diaria, a lo largo de todo el verano), junto a los Campus de Actividades de Verano 2002 de Ciclismo y Natación.

Realizadas las contrataciones señaladas, la Intervención Territorial manifiesta diferentes reparos:

De acuerdo con el Decreto 2720/98, en los contratos para obra o servicio determinado se debe especificar e identificar suficientemente la obra o servicio que constituya su objeto, siendo su duración la del tiempo exigido para la realización de la obra o servicio, de manera que si se fija una duración, ésta tiene meramente un carácter orientativo.

El “Programa de Verano Deportivo 2002” está integrado por diferentes actividades, por lo que debe indicarse con qué actividad se corresponden los contratos de referencia, ya que esta actividad es la que constituye el objeto de la obra o servicio en cada uno de los contratos, y como tal debe identificarse en el mismo.

El documento contable de autorización del crédito no está provincializado. Los Servicios territoriales no tiene acceso a la ejecución presupuestaria de los créditos centralizados, por lo que no existe crédito adecuado y suficiente para estos expedientes de contratación.

Desde el Servicio Territorial se informó a la Intervención Territorial a fin de subsanar los reparos por ella manifestados, explicando que el procedimiento de autorización previa y existencia de crédito provienen de la Consejería de Educación y Cultura, que

se ha procedido como en años anteriores y como en el resto de las provincias de Castilla y León.

También se informó de las distintas actividades que se iban a llevar a cabo en la Residencia Deportiva, las cuales justificarían las contrataciones. Así como la urgencia de dotación al menos de personal subalterno-vigilante.

Los reparos se mantuvieron por parte de la Intervención Territorial ya que no coincidían los criterios y actuaciones previas de los Servicios Centrales de la Consejería, para poner en marcha estos contratos, con los de la Intervención Territorial. Por lo que no se pudieron concluir las mencionadas contrataciones.

Por otro lado el procedimiento a seguir una vez finalizado el proceso de selección, es la firma por parte de la persona contratada, la firma y consiguiente fiscalización de la Intervención Territorial y por último la firma de la Secretaría Territorial. De ahí que D. XX firmara su contrato, ya que es el paso lógico a seguir. Si bien, no llegó a ser firmado ni por la Intervención Territorial ni por la Secretaría Territorial.

Por último indicar que es incierto que se hayan sustituido los puestos de trabajo seleccionados a través de una empresa de servicios, ya que los únicos servicios extraordinarios y puntuales que se realizaron de forma esporádica, y algún día concreto, fueron los de la empresa de vigilancia “XXX Valladolid” que ya

anteriormente había realizado en la Residencia esa vigilancia en días concretos y sin ninguna continuidad».

A la vista de cuanto antecede se formulan las siguientes consideraciones:

Primera.- Es de sobra sabido que la presencia de una administración pública modula el régimen jurídico aplicable a las relaciones contractuales que ésta se proponga trabar con los particulares, en cuanto de un lado, existe una fase preparatoria que, en el caso del contrato de trabajo se concreta en la celebración de los correspondientes procesos selectivos, ajena, según reiterada jurisprudencia, al conocimiento de los tribunales del orden jurisdiccional social, por tratarse de verdaderos actos administrativos fiscalizables en vía contencioso-administrativa.

De otro lado, para la válida actuación de los órganos de contratación, se requiere la observancia de una serie de requisitos de índole presupuestaria —señaladamente, la autorización del gasto—, cuya ausencia puede determinar la nulidad del contrato que se llegue a celebrar, no obstante lo cual, en las obligaciones sinalagmáticas, el acreedor (contratista, trabajador) que haya cumplido la prestación que le incumbe, puede reclamar judicial o extrajudicialmente el reconocimiento de su derecho, que no depende, obviamente, de los vicios en que haya podido incurrir la Administración contratante.

Segunda.- En el presente caso, circunscrito al ámbito de la contratación sometida a la legislación laboral (ET y demás disposiciones de

aplicación), la persona seleccionada prestó su conformidad al pertinente contrato de trabajo, y llegó a estampar su firma en el mismo, si bien no dio comienzo la prestación que le incumbía por circunstancias completamente ajenas a su voluntad.

No hay duda de la existencia, al menos, de un acto previo de llamamiento y firma de documentos, aunque el contrato no quedó materializado definitivamente por la administración, y donde ha faltado asimismo el presupuesto de la incorporación en la plaza a proveer.

A juicio de esta institución, nos encontramos en presencia de una desatendida promesa de contrato, frente a la cual es invocable una abundante doctrina jurisprudencial (por todas, STS de 30 de marzo de 1995) en la que se excluye la acción por despido, pero se admite una posible reclamación de daños y perjuicios por la oferta –aceptada- que finalmente no hubiese llegado a hacerse efectiva. Para llegar a tal conclusión razona el TS que el despido es la decisión unilateral del empresario que extingue la relación laboral, viva y vigente hasta entonces, que le unía al trabajador despedido y, que –por ello- para que el despido pueda producirse es de todo punto necesario que opere sobre una relación de trabajo existente hasta ese momento, por lo que, si no existe relación laboral, tampoco puede existir despido, pero podrá hablarse en tales casos de incumplimiento por el empresario de un precontrato, de una promesa de contrato o de pactos previos con análoga finalidad, o, incluso de incumplimiento de un contrato de trabajo cuya prestación de servicios no se

ha hecho efectiva en ningún momento ni ha llegado a tener virtualidad; incumplimientos que pueden servir de base a las pertinentes reclamaciones de indemnizaciones de daños y perjuicios.

Tercera.- En otro orden de cosas, los hechos y consecuencias de los que trae causa el presente expediente de queja se cohonestan difícilmente con los principios y objetivos diseñados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León para la mejora y calidad de sus servicios, si ha de estarse al Decreto 46/2000, de 9 de marzo, pues se evidencia una absoluta falta de sintonía y coordinación, no sólo entre unidades administrativas de ámbito central y periférico, sino entre las distintas unidades intervinientes, extremos que en este caso han producido un resultado lesivo, no sólo en el correcto desarrollo de las actividades correspondientes al “Programa Verano Deportivo 2002”, sino para un ciudadano concreto, que se ha visto defraudado en su legítima aspiración de acceder a un puesto de trabajo, siquiera de carácter temporal, y el cual resulta acreedor de la correspondiente indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por funcionamiento anormal de los servicios públicos.

Por cuanto antecede, se acordó dirigir a la Consejería de Cultura y Turismo resolución, de la que se envió copia al Consejero de Presidencia, en cuanto Presidente de la Comisión de Seguimiento del Plan de Mejora y Calidad de los Servicios, a saber:

«1.- Que en lo sucesivo se extreme el cumplimiento de cuantos requisitos deban concurrir en el ámbito de la contratación de personal, actuando con la previsión y antelación necesarias para evitar que se repitan hechos como el que motiva la presente resolución, y así cumplir el Programa de Mejora y Calidad de los Servicios de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

2.- Para el caso en que no haya tenido lugar, y previos los trámites pertinentes, se proceda al resarcimiento del perjuicio causado a D. XX, en los términos previstos en el Título X 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 427/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial».

1.7. Acceso a la función pública y silencio administrativo

Como ya anunciamos al inicio de este apartado, han sido muchas las quejas que han manifestado que los tribunales de oposiciones no atienden ni resuelven las peticiones que les dirigen los interesados que participan en los procesos selectivos, ya sea en el ámbito de la administración local (concretamente por estos motivos, el Procurador del Común dirigió resoluciones Ayuntamiento de León y al de Astorga Q/83/02 y Q/22/03) y en el ámbito de la administración regional (se

efectuó resolución con motivo de la tramitación de los expedientes **Q/2105/02** y **Q/2106/02**).

En relación con el expediente **Q/460/03**, se efectuó la siguiente resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León:

«En relación con la queja, registrada con el número de referencia arriba indicado, en la que planteaba el reclamante que, D. XX, el 25 de junio de 2002 realizó el 1º ejercicio con el que se iniciaba el procedimiento selectivo de acceso al cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, especialidad Formación y Orientación Laboral, convocado por Orden de 8 de abril de 2002 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (BOCYL de 9 de abril de 2002). Que habiendo superado el primer ejercicio en el tribunal nº XX con una puntuación de 9,222 y considerando incorrecta la puntuación asignada en la prueba de carácter práctico de la fase de oposición, solicitó, con fecha 19 de julio de 2002 (nº de registro de entrada ...), aclaración de los criterios de valoración tenidos en cuenta por el tribunal para asignarla. En ese mismo escrito solicitaba la puntuación numérica total con que fue valorado su ejercicio práctico y finalmente una revisión del mismo, y tener acceso al ejercicio. Ninguna de las tres solicitudes fueron atendidas, por lo que a través de un nuevo escrito solicitó la remisión de la puntuación obtenida por el ejercicio práctico,

petición que fue atendida por la Dirección Provincial de León, ciudad donde se realizaron las pruebas.

Que se le ha producido una situación de indefensión provocada por el obstinado silencio del órgano competente de la Administración de Educación que ha impedido conocer las causas objetivas (criterios de valoración de los Tribunales de selección, y en concreto del nº 4 por ser éste el que puntuó su ejercicio práctico) que justifiquen la puntuación asignada. Tampoco se le ha ofrecido la posibilidad de revisión de su ejercicio con el fin de conocer los errores que le impidieron en su momento superar el ejercicio práctico».

Examinados detenidamente los motivos de la queja, procedimos a su admisión, interesando el pertinente informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

La Delegación Territorial remite el informe realizado por la Dirección Provincial de Educación de León, que contiene los siguientes términos:

«Le comunico que XX participó en las pruebas selectivas de acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, especialidad de Formación y Orientación Laboral, convocado por Orden de 8 de abril de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (BOCYL de 9 de abril de 2002).

El primer ejercicio de la oposición constaba de dos pruebas. En la prueba escrita obtuvo una calificación de 9,2222 puntos y en la prueba práctica una calificación de 3,9250 puntos, por lo que no superó el primer ejercicio.

Los criterios de calificación utilizados en la prueba práctica fueron los mismos por los seis tribunales que juzgaban el proceso selectivo, no modificándose ninguno por el tribunal nº 4 al que estaba adscrito XX, en esencia contenidos en el Anexo VI a) de la Orden de la Convocatoria:

1º.- Valoración del proceso utilizado por los opositores hasta aportar la solución al caso práctico o a los ejercicios o cuestiones que debían resolver.

El resultado correcto o matemático del ejercicio en los supuestos en los que existía era un elemento más de valoración positiva, importante, no el único.

2º.- Las referencias bibliográficas de las fuentes de información utilizadas en la resolución de los supuestos y cuestiones, valorándose especialmente su actuación.

3º.- Cita expresa y concreta de la legislación aplicable a los supuestos jurídicos, así como doctrina y jurisprudencia actualizadas referidas al caso.

4º.- Las seis cuestiones de las que constaba el ejercicio práctico fueron calificadas de 0 a 10 puntos cada una, siendo la nota final la media aritmética de dichas calificaciones.

En ningún momento ha habido indefensión de la interesada ya que el Tribunal se ratifica en la puntuación concedida en su momento.»

A nuestro juicio, el compareciente plantea 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) de la Constitución española, 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 artículo 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.

Por cuanto antecede, se emitió la siguiente resolución, que fue aceptada por la Administración.

«1º.- Con carácter general, observar la obligación de resolver todas las solicitudes presentadas por los ciudadanos que vincula a esa Administración Autonómica.

2º.- Con carácter singular, resolver la petición formulada ..., cumplimentando el escrito presentado el día 19 de julio de 2002 ... y que el interesado pueda tener acceso al ejercicio escrito, y a que se la entreguen las copias que solicite».

2. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

2.1. Colectivo docente en expectativa de destino

Los Profesores de Enseñanza Secundaria en expectativa de destino han vuelto a solicitar amparo a esta institución, pues a pesar de que en el año 2000 ya se tramitó un expediente, y en principio nos pareció que se resolvía el problema, han transcurrido tres cursos y la problemática sigue siendo la misma lamentablemente.

Por este motivo se efectuó nuevamente resolución a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León.

«Con motivo de la tramitación de la queja Q/1101/02, con fecha 12 de noviembre de 2002, me dirigí a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, en los siguientes términos:

En relación con el Acuerdo del 2000, al cual me refería en la petición de informe del día 9 de julio, esta institución tramitó el expediente Q/618/00, habiendo informado la Consejería de Educación y Cultura con fecha 24 de julio de 2000 en los siguientes términos:

“La Dirección General de Recursos Humanos es consciente de la problemática planteada, habiéndose mostrado la preocupación por mejorar la situación de este colectivo, en el acuerdo de 3 de abril de 2000, firmado por la Consejería de Educación y Cultura y las Organizaciones Sindicales más representativas del sector educativo, dado que en el mismo se recoge como uno de los ejes que debe orientar la actuación de la Administración en el ámbito docente, el de dar una regulación de forma expresa a la situación del colectivo en expectativa de destino.

Para ello, se está procediendo al estudio minucioso de las circunstancias que afectan al mismo, a fin de realizar los ajustes que sean precisos, debiendo significar que como cualquier

modificación que se introduzca en relación con las particulares condiciones de trabajo o situaciones administrativas de un colectivo concreto, requiere una valoración conjunta con el resto de los sectores implicados, y esta modificación debe realizarse previa negociación con las organizaciones representativas, al objeto de garantizar la correcta y adecuada implantación y funcionamiento del sistema educativo.

Así pues, ruego me informe del estado de cumplimiento referido al contenido del informe anteriormente transcrito y que afecta al colectivo de los Profesores de Secundaria en expectativa de destino».

Como puede comprobarse, esta institución solicitaba que por parte de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación se nos informara sobre los trámites que hubiera realizado en relación con el colectivo de los Profesores de Secundaria en Expectativa de Destino, y que nos fue anunciado en su escrito de fecha 24 de julio de 2000, antes transcrito, firmado por el Consejero, y remitido a esta institución el día 3 de agosto de 2000 por la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Con fecha 23 de octubre de 2003, tuvo entrada en esta institución el informe anteriormente solicitado, que literalmente dice:

«.../... En cuanto al mencionado Acuerdo de 3 de abril de 2000, firmado entre la Consejería de Educación y Cultura y las Organizaciones Sindicales más representativas del sector educativo, se refiere a la provisión de puestos de trabajo docentes, no universitarios en régimen de interinidad en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no es de aplicación al profesorado en expectativa.

Asimismo, se comunica que, hasta la fecha, la única norma aplicable al profesorado en expectativa de destino es el RD 2112/1998, de 2 de octubre, que regula el concurso de traslados de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los cuerpos docentes, que en su art. 2.2, determina que los funcionarios que deban obtener su primer destino definitivo y todos aquellos otros para los que así se establezca en la normativa que les sea de aplicación, están obligados a participar, en la forma que determinen las respectivas convocatorias. De no hacerlo, serán destinados de oficio, dentro de la Comunidad Autónoma en la que presten servicios de carácter provisional.

En el mismo sentido, se regula la situación de dicho profesorado en las convocatorias del concurso de traslados que anualmente se publican».

Sin embargo, la Dirección General de Recurso Humanos, lejos de informarnos sobre lo solicitado, lo hace sobre la legislación positiva que

debe aplicarse a este tipo de profesorado, pero no hace referencia a la situación compleja que padece el colectivo en cuestión, y que, volviendo al tan mentado escrito de 24 de julio de 2000, la administración ni siquiera ha pensado abordar estudio alguno sobre la problemática del Colectivo del Profesorado en Expectativa de Destino, y ello a pesar de haberse recogido como uno de los ejes que debía orientar la actuación de la Administración en el ámbito docente.

El colectivo al que nos venimos refiriendo, se enfrenta, entre otras, a las siguientes situaciones:

Están excluidos de cualquier convocatoria en la que cada uno de los requisitos sea tener destino definitivo. Este problema es ahora particularmente grave, ya que la situación del profesor en expectativa se puede prolongar muchos años en ciertas especialidades.

El sistema de puntuación por años de servicio que les es aplicado es discriminatorio frente al que se aplica a los profesores con destino definitivo, implicando que no puedan promocionar en la administración (acceso al Cuerpo de Inspectores, cargos de Director, etc.).

Están obligados a obtener destino forzoso en toda la Comunidad de Castilla y León. En muchas especialidades hay profesores que llevan en expectativa de destino mas de 10 años. No se les da la oportunidad de no ser destinados fuera de su provincia de origen si ellos no quieren, debiendo emigrar, en muchos casos, con su familia a muchos kilómetros de su provincia de origen.

Muchos de estos profesores solicitan año tras año el cambio de provincia, siendo denegada su petición casi sistemáticamente.

Y, por último, necesitan el visto bueno del director para la confirmación en el centro y poder continuar otro curso en el mismo destino.

En definitiva, padecen una situación de precariedad que en poco se diferencia de la situación interina.

A la vista de todo lo expuesto se formuló la siguiente resolución:

«Que, en el plazo más breve posible, y previa negociación con las organizaciones sindicales más representativas del sector de la enseñanza, se inicie un procedimiento de estudio de las circunstancias que rodean al colectivo de Profesores de Enseñanza Secundaria en expectativa de destino, a fin de realizar las modificaciones que sean precisas, para que las condiciones de trabajo de este colectivo se vean mejoradas en el sentido expuesto en el cuerpo de este escrito, puntos del 1 al 6».

La Administración no aceptó dicha resolución.

2.2. Concurso de traslados y vacantes

Con el expediente **Q/837/03** compareció ante esta institución un funcionario de la Junta de Castilla y León perteneciente al CTUPC (Ingenieros Técnicos de Obras Públicas), manifestando que hacía cinco años que no se anunciaban concursos de traslados en su especialidad. Admitida la queja a tramite solicitamos información a la Dirección General

de la Función Pública de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

La citada Dirección General nos informó del siguiente modo:

«Esta Dirección General, informa que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ha convocado, en los últimos años, los siguientes concursos de traslados para la provisión de puestos de trabajo adscritos al Cuerpo de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas:

1.- 20 plazas convocadas por Orden de 4 de septiembre de 1998 (Boletín Oficial de Castilla y León de 17 de diciembre), cuyo procedimiento de provisión ha finalizado.

2.- 1 plaza convocada por Orden de 14 de octubre de 1998 (Boletín Oficial de Castilla y León de 22 de octubre), cuyo procedimiento de provisión ha finalizado.

3.- 4 plazas convocadas por Orden PAT/222/2003, de 24 de febrero (BOCYL de 10 de marzo de 2003), cuyo procedimiento de provisión se encuentra en tramitación.

La convocatoria de un próximo curso está prevista en el último trimestre de este año, una vez resuelto definitivamente el concurso convocado por Orden PAT/222/2003. Se convocarán alrededor de 24 plazas vacantes en las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente».

En consecuencia, al entender que el problema estaba resuelto, se acordó proceder al archivo de la queja, y así se lo hicimos saber al interesado.

2.3. Resolución de concursos de traslados

El compareciente del expediente **Q/1326/02** puso de manifiesto ante esta institución que un funcionario del Cuerpo Auxiliar de la Administración de Castilla y León, adscrito al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila, obtuvo previa participación en el concurso de Méritos convocado por orden de 1 de julio de 1997 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, *BOCYL* nº 127, de 4 de julio de 1997 y resuelto por orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial publicada en el *BOCYL* nº 176 de fecha 14 de septiembre de 1998, el puesto de trabajo relacionado en las relaciones de puestos de trabajo señalado con el número .../.

El referido puesto de trabajo es considerado un puesto singularizado, en el sentido de que se establece como una de sus características “Mecanografía, registro, archivo e información, Archivo, Mecanografía y Ofimática”, dotándole de un nivel 14, características estas que no posee un puesto de auxiliar base y están dotadas todas ellas de un nivel 12.

Que una vez tomada posesión del puesto de trabajo se le comunica verbalmente que no puede incorporarse al mismo.

Ante tal hecho presentó un escrito ante el Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente, instando se le justificase los motivos por los cuales no podía incorporar a su puesto de Trabajo en el Registro, contestándole que su puesto de trabajo, como el de todos los Auxiliares Administrativos del Servicio Territorial de Medio Ambiente, dependen según lo dispuesto en la RPT directamente del Jefe del Servicio Territorial, sin ninguna adscripción a una Sección determinada.

Con fecha 5 de octubre de 1998, en los mismos términos se dirigió la Dirección General de la Función Pública, solicitando aclaración de tal escrito, contestándole la Función Pública en similares o casi idénticos términos a los empleados por el Jefe del Servicio.

En relación a la respuesta dada tanto por el Jefe del Servicio como por la Dirección General de la Función Pública, manifestar la incongruencia de las explicaciones, pues observada la RPT donde aparece reflejado el puesto de trabajo obtenido en el concurso xxx, aparece el correspondiente al xxx.xx.xx.xx que como características dice “Apoyo al Jefe de Servicio. Archivo, Mecanografía y Ofimática”, también con un nivel 14 y que se corresponde con el Auxiliar que actúa como, digamos, “Secretaria-Secretario” del Jefe del Servicio y que lo ocupa la persona que tiene adjudicada dicha plaza, no un auxiliar base con el nivel 12, dado que es un puesto singularizado, pues no tendría sentido que 1 Auxiliar de apoyo al Jefe del Servicio realizara funciones como un Auxiliar base y que un

Auxiliar base del nivel 12 actuara como Apoyo del Jefe del Servicio que es un puesto de nivel 14.

El pasado día 25 de julio de 2002, el Jefe del Servicio Territorial de Medio ambiente, puso en su conocimiento que se va a modificar la RPT en el sentido de que, el personal que ocupa plazas singularizadas de Registro pasarían a formar parte de la Consejería de Presidencia en lo que se llama Registro Único, manifestándole que -haría lo que estuviera en su mano a fin de evitar que pasara a formar parte de la Consejería de Presidencia puesto que jamás había registrado y que se quedaría sin personal auxiliar-. El interesado manifiesta que ha sido el mismo Jefe de Servicio quien le ha impedido su incorporación a su puesto de trabajo, y que precisamente esa situación no puede ir en detrimento de sus derechos, más aún teniendo en cuenta las personas que continuamente se marchan en comisión de servicios del mismo Servicio Territorial.

La queja fue admitida a tramite y solicitada la información que creímos necesaria de la Dirección General de la Función Publica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

En la contestación que formulo la Dirección General dejaba resuelto el problema planteado, informando a esta institución lo que sigue:

«El Decreto 1/2003, de 2 de enero, que aprueba la modificación de la relación de puestos de trabajo del personal funcionario de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Economía y Hacienda, Agricultura y Ganadería, Fomento, Sanidad y

Bienestar Social, Medio Ambiente, Educación y Cultura e Industria Comercio y Turismo, (BOCYL, de 3 de enero), tiene el objetivo de configurar un servicio único de información administrativa y registro que aglutine en torno a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial las funciones de información y atención al ciudadano así como las de registro, que hasta ese momento eran desarrolladas en el ámbito de los diferentes centros directivos, órganos y unidades de las Distintas Consejerías.

En dicho Decreto, el Anexo IV recoge las modificaciones de diversos puestos de trabajo, entre los que figura aquel del que es titular D. XX, cuyo actual código de RPT es el .../..., dependiente en la actualidad de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, Delegación Territorial de Ávila, y que tiene atribuidas las funciones de “Información, registro y compulsas. Archivo, mecanografía y ofimática”, por lo que se han satisfecho las peticiones que el interesado planteaba en su queja».

Así pues, dimos por concluida nuestra investigación al haber sido resuelto el problema que nos había planteado el funcionario en su escrito de queja, dándole al mismo tiempo traslado del escrito de la Dirección General de la Función Pública.

3. CARRERA ADMINISTRATIVA Y FORMACIÓN PROFESIONAL

3.1. Promoción interna del personal funcionario

Se recibió en esta institución escrito de queja suscrito por un grupo de Ingenieros Técnicos Forestales con destino en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Examinados los requisitos formales de su presentación, se dispuso la apertura de expediente al cual se le asignó el número **Q/1304/03**.

La queja aludía a que en la ORDEN PART/789/2003, de 9 de junio, por la que se convocan pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo Facultativo Superior (Ingenieros de Montes) de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y para la constitución de la bolsa de empleo de este cuerpo, se reserva la totalidad de las plazas convocadas para acceder por el turno libre, no reservándose ninguna para acceder por el procedimiento de promoción interna. Sostienen en su escrito que esta determinación de la Administración Regional, contraviene el acuerdo para la modernización y mejora de la Administración Autonómica de Castilla y León.

Abierto el expediente, nos dirigimos a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial para que nos informase acerca de la fundamentación legal de la reserva en su totalidad de las plazas, en la convocatoria en cuestión, para ser provistas todas ellas por el turno libre.

Con fecha 24 de octubre de 2003, tuvo entrada en esta institución el informe anteriormente solicitado, que literalmente dice:

«En contestación al escrito de queja Q/01-1304/03 se informa que en ejecución de la Oferta de Empleo Público para el año 2003 no se han convocado pruebas selectivas, por el turno de promoción interna, para el ingreso en el cuerpo Facultativo Superior, Ingenieros de Montes. No obstante, en aplicación del Acuerdo de Modernización y mejora de la Administración Autonómica de Castilla y León cuya vigencia se extiende hasta el 31 de diciembre de 2005, en ejecución de las próximas Ofertas de Empleo Público, se reservarán plazas para el ingreso en el citado Cuerpo Facultativo Superior, Ingenieros de Montes, por el turno de Promoción Interna».

Examinada la Orden 789/2003, de 9 de junio, comprobamos que efectivamente las plazas para ingreso en el cuerpo Facultativo Superior (Ingenieros de Montes) de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se habían anunciado para ser provistas por el turno libre, no teniendo en cuenta el antiguo tope del 50% de las plazas para ser reservadas a la promoción interna.

Sometido constitucionalmente el acceso a la función pública a los principios de igualdad y a los de mérito y capacidad, así como al de publicidad (arts. 23-2 y 103-3 de la Constitución), la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la función Pública, ha consagrado el

criterio general de que las administraciones públicas seleccionen a su personal a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre (art. 19.1), pero al mismo tiempo ha ordenado que aquéllas faciliten la promoción interna.

En este orden de cosas la Ley 30/1984, de 2 de agosto, dispone en su art. 22.1 la promoción interna. Esta medida ha sido incorporada en el 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 la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo art. 51 dice:

“1.- Por la comunidad Autónoma de Castilla y León se facilitará la promoción interna consistente en el ascenso desde Cuerpo o Escala de un grupo de titulación a otros del inmediato superior.

2.- Para participar en esta promoción interna, los funcionarios deberán poseer la titulación exigida para el ingreso en los Cuerpos o Escalas a los que aspiran a acceder, tener una antigüedad de, al menos, dos años en el Cuerpo o Escala a que pertenezca, y reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca la Consejería de Presidencia y Administración Territorial”.

De igual modo, viene contemplada la promoción interna en el Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal y de provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios al Servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (arts. 30 y ss).

Pues bien, todas estas previsiones no se han tenido en cuenta en la Orden PAT/789/2003, de 9 de junio, y por lo tanto a los funcionarios del Cuerpo de Titulados de Primer Ciclo, Ingenieros Técnicos Forestales pertenecientes al Grupo B, que están en posesión del título de “Ingeniero de Montes”, no se les ha dado la oportunidad de participar por el turno de “Promoción Interna” al Cuerpo Superior.

Por Resolución de 17 de febrero, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, por la que se ordena la publicación en el *BOCYL* del Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración de Castilla y León, publicación que se efectuó el *BOCYL* de 18 de febrero, también contempla, en el Título III, Capítulo II, Promoción Profesional, la promoción interna. Creándose, obviamente, mayores expectativas para aquellos funcionarios que reuniendo todos los requisitos para promocionar, ahora se han visto frustrados, al no haberse ofertado ni una plaza para ser provista por el turno de promoción interna.

La administración, en su escrito de contestación, no da ningún razonamiento por el cual en esta convocatoria no se tuvo en cuenta la promoción interna de los funcionarios que pudieran estar afectados, cuando legal y convencionalmente está prevista esta forma de acceso a la Función Pública desde un Cuerpo o Escala inferior a otro superior.

Por cuanto antecede, se formuló la siguiente resolución:

«1º.- Para el caso de no haber dado comienzo las pruebas selectivas convocadas por PAT/789/2003, de 9 de junio, que por

esa Consejería, se arbitren los mecanismos legales, y se retire alguna de las cuatro plazas anunciadas al turno libre, para ser provista por el turno de promoción interna.

2º.- Que en cada Oferta de Empleo Público que apruebe esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial deberán reservarse plazas para ser provistas por el turno de Promoción Interna, para que los funcionarios que reúnan los requisitos puedan participar por este 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».

La administración aceptó el segundo punto de la resolución.

3.2. Promoción interna del personal laboral

El expediente **Q/740/03** fue presentado ante esta institución por el personal laboral con la categoría de Verificadores, grupo IV de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, manifestando su descontento en cuanto a la valoración en el ámbito de reconocimiento y retribuciones de su categoría laboral, exponiendo también que se había dirigido a la Administración reivindicando el cambio de clasificación de la categoría de verificador.

Admitida la queja a tramite, después de realizados los tramites de información necesarios, recibimos de la Administración el siguiente informe:

«El Anexo I del Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos dependientes de ésta recoge la definición de la categoría laboral de verificador (Grupo IV) que, a continuación, se transcribe: “Son los trabajadores que, estando en posesión del título de Bachiller (BUP o Superior), Formación Profesional de Grado Superior, o equivalente (o con categoría profesional reconocida en Ordenanza Laboral o Convenio Colectivo), realizan las funciones de verificación y control de contadores de consumo de agua, volumétricos de líquidos distintos del agua, de consumo de gases combustibles, de básculas mecánicas y electrónicas y otros equipos de medidas eléctricas. Asimismo, se encarga del mantenimiento de los laboratorios destinados a efectuar los controles metrológicos indicados anteriormente”.

Las funciones enunciadas en el precepto anterior, son las que tiene asignadas la categoría de verificador y las que, por lo tanto, deben realizar.

No obstante, y siendo conscientes de la dificultad técnica que estas funciones conllevan y, por otro lado, teniendo en cuenta el mandato recogido en la Disposición Transitoria Cuarta del vigente Convenio Colectivo, por la Comisión Paritaria se procederá, de manera inmediata, a iniciar las tareas de definición de funciones de

las nuevas categorías del Convenio, en las que quedarán integradas las actuales, salvo que se decida su mantenimiento como categoría a extinguir.

Es en el curso de este proceso en el que se llevará a cabo un estudio de la categoría de verificador su posible reclasificación e igualmente se analizará la posibilidad de su encuadramiento en otros grupos o áreas funcionales».

Dimos por concluido el expediente, ya que la propia Administración decidió llevar a cabo el estudio de la categoría de verificador y su posible reclasificación, al mismo tiempo trasladamos a los interesados lo informado por la Administración y procedimos al archivo de la queja.

3.3. Relación de Puestos de Trabajo

El expediente **Q/1012/03** se fundamentaba en el trato discriminatorio que, a juicio de quien formuló la queja, representa la situación del Grupo de Telefonistas que prestan servicio en la Diputación Provincial de Palencia, en cuanto están encuadradas en el Grupo E, mientras que en el resto de las administraciones están encuadradas en el Grupo D.

Una vez analizado detenidamente el motivo de la queja y los documentos adjuntos, esta institución no detectó en los hechos que en la misma se exponen ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la administración. Sin embargo, y debido precisamente a que comprobamos

que en otras administraciones provinciales el “Grupo de Telefonistas” están encuadrados en el equivalente al Grupo D, creímos conveniente admitir la queja a trámite y solicitamos a la Diputación Provincial de Palencia nos informara sobre la cuestión que se nos había planteado en la queja, y sí en la actualidad se estaba realizando algún tipo de negociación con los representantes sindicales de este grupo de trabajadores en orden a su reclasificación en el Grupo D.

La Diputación de Palencia, nos ha transmitido la siguiente información:

«En relación con el escrito del Procurador del Común, número de referencia Q/01-1012/03, relativo al grupo en el que están clasificados los telefonistas que prestan servicios en esta Administración y solicita información sobre si se está realizando algún tipo de negociación en orden a su reclasificación en el Grupo D, le informo de lo siguiente:

Primero.- La plaza de telefonista a la que se alude fue creada en virtud de Acuerdo de Pleno de 8 de Octubre de 1981 con la denominación de Operario Telefonista, plaza que se encuadró en el Grupo de Administración Especial Subgrupo de Servicios Especiales, clase personal de oficios, con el nivel de proporcionalidad 3, coeficiente 1,3, siendo la causa de la creación la de sustituir al personal subalterno que venía, entre otras, desempeñando esta función.

Segundo.- Que el Pleno de la Corporación en sesión celebrada el día 18 de Diciembre de 1986 procedió a adecuar el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Diputación a la nueva normativa reguladora del régimen retributivo de los funcionarios de la Administración Local, recogida en el RD. 861/86 de 25 de abril, integrando, conforme a la Disposición Adicional Primera del texto anterior, a los funcionarios con índice de proporcionalidad 3 en el Grupo E de los recogidos en el art. 25 de la Ley 30/84 de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Tercero.- Que no se encuentran razones para modificar el grupo de clasificación de las plazas de telefonistas ya que para su desempeño se sigue exigiendo únicamente certificado de escolaridad por considerar adecuada esta titulación al trabajo a desempeñar –independientemente de la titulación o conocimientos que pueda tener la persona que formula la queja- por lo que no se está realizando negociaciones sindicales para la reclasificación de este grupo.

En cualquier caso, y como es conocido por esa institución la Promoción Interna en la Administración se realiza a través de los sistemas de oposición o concurso oposición con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, por lo que en ningún supuesto una reclasificación de las plazas en los

términos interesados produciría una reclasificación de las personas que ocupan en la actualidad esas plazas.

Cuarto.- Por último significarle que la reclasificación de estas plazas al Grupo D pudiera plantear problemas de funcionamiento en el Servicio, dado que en la actualidad las ausencias temporales de las telefonistas se suplen con personal subalterno, perteneciente al mismo grupo, lo que sería inviable de producirse la modificación solicitada””.

Como ya manifesté al principio, y a pesar de no percibirse irregularidad en la actuación de esa Administración respecto de las plazas cuestionadas, lo cierto es que después de haber realizado un estudio comparativo, tomando como termino de referencia los grupos de Telefonistas de las Diputaciones de Ávila, Salamanca y León, hemos podido constatar que el colectivo de “Telefonistas” de estas Diputaciones, están encuadrados en el mismo grupo profesional que los Auxiliares Administrativos, es decir Grupo D, y que además realizan el mismo trabajo que los telefonistas de la Diputación de Palencia».

A juicio de esta institución, el encuadramiento en el Grupo D, del colectivo de Telefonistas, puede tener su justificación en las funciones a realizar, ya que tienen más en común con las del resto de las categorías del Grupo D que con las del E. Y así lo tiene reconocido el Convenio Único de la Administración del Estado, y desde luego también el Convenio Colectivo

para el personal laboral de la Administración General de la Junta de Castilla y León y Organismos Autónomos dependientes de ésta.

Esta institución, teniendo en cuenta los motivos anteriormente expuestos, no encuentra reprochable la posible reclasificación de las Telefonistas de la Diputación de Palencia y pasar a dicho colectivo del Grupo E al Grupo D.

En el ámbito de la Administración de las Corporaciones Locales, la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo corresponde al Pleno. Pero como es sabido, las RPT no son ni deben ser un documento estático, sino flexible y adaptable a las circunstancias cambiantes. Las modificaciones de la RPT iniciales, mediante las que se crean, modifican, refunden o suprimen los puestos de trabajo corresponde también al mismo órgano que las aprobó inicialmente -al Pleno-, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 22.2. i) y 33.2. f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

En esta línea de actuación, a juicio de esta institución, iba encaminada la actuación de esa Diputación Provincial plasmada en el Acta de la "Reunión de la Comisión de Personal y régimen interior celebrada el día 28-02-2002". Concretamente el Punto segundo.- párrafo tercero, cuando dice:

«Propone por ello que se proceda a modificar el grupo de las plazas de telefonistas y que se corrijan los errores sufridos en la

publicación de la plantilla en los términos que fueron aprobados por el Pleno de Diciembre».

Así pues, no es extraño que el grupo de Telefonistas, guarde fundadas esperanzas en cuanto a la modificación del puesto de trabajo que ocupan del Grupo E al Grupo D.

En cuanto a los problemas que pudiera plantear la reclasificación del grupo cuestionado, que según el apartado -Cuarto- de su escrito dice que «.... en la actualidad las ausencias temporales de las telefonistas se suplen con personal subalterno, perteneciente al mismo grupo, lo que sería inviable de producirse la modificación solicitada», esta institución entiende que los problemas que surgen con las ausencias temporales de cualquier funcionario o personal laboral, deben suplirse con la creación de “Bolsas de espera”, de modo que producida una ausencia por cualquier motivo fundado, inmediatamente se pueda llamar para sustituir al primero que esté en la lista o Bolsa de espera, previamente confeccionada con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Es por lo se emitió la siguiente resolución:

«Que introduzca como materia de estudio la posibilidad de reclasificación del grupo de Telefonistas de la Diputación Provincial de Palencia, para que por la Presidencia sea llevada al Pleno la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo en lo concerniente al cambio de Grupo de las Telefonistas, en el sentido que venimos exponiendo anteriormente».

La Diputación de Palencia nos contesta de la siguiente forma:

«Esta Presidencia no entiende cómo después de afirmar que “esta institución no detecta en los hechos que en la misma (queja) se exponen ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de esa Administración”, se hacen una serie de consideraciones, todas ellas de oportunidad, para acabar resolviendo “que introduzca como materia de estudio la posibilidad de reclasificación del grupo de Telefonistas de la Diputación Provincial de Palencia, para que por la Presidencia sea llevada al Pleno la modificación de la relación de puestos de trabajo en lo concerniente al cambio de Grupo de las Telefonistas, en el sentido que venimos exponiendo anteriormente”.

Esta Presidencia considera que la constitución, en su artículo 141, salvaguarda el gobierno y la administración autónoma de las provincias, encomendándolo a las Diputaciones, lo que quiere decir que, con estricto respecto a la legalidad, sus Órganos de Gobierno están legitimados para gestionar las competencias que tienen atribuidas, entre ellas la política de personal, sin injerencias de ningún tipo.

Por ello, sorprende que, una vez que se ha comprobado que no hay ningún tipo de irregularidad, se formule la resolución aludida. Distinto hubiera sido que, archivado el expediente se hubiera hecho algunas sugerencias o recomendaciones.

Así pues, esta Presidencia acepta la resolución de esa institución, en cuanto considera que no ha existido ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de esta Administración, viéndose obligada a rechazar el resto de la resolución, en los términos en que viene transcrita, entender que supone una injerencia en la autonomía provincial.

Al propio tiempo, se informa que el Diputado de Personal, con el respaldo de la Corporación, ha adquirido el compromiso de iniciar en el transcurso del presente año una nueva relación y valoración de puestos de trabajo de esta Administración, como consecuencia de la cual serán analizados los puestos de Telefonista, junto con el resto de la plantilla, adoptándose las resoluciones que se estimen procedentes».

A la vista de la contestación anteriormente transcrita, esta institución realizó a la Diputación Provincial de Palencia las siguientes observaciones:

«En primer lugar y, en relación con sus afirmaciones relativas a que mi resolución de fecha 10 de febrero de 2004 supone una injerencia en la autonomía provincial reconocida por el art. 141 de la Constitución, debo indicarle que, si bien es posible rechazar las resoluciones de este Procurador (las administraciones sólo están obligadas a responder por escrito en el plazo de 2 meses) considero, dicho sea con todos los respetos, que el rechazo nunca

debiera apoyarse en una posible vulneración del principio de la autonomía local.

Como resulta más que conocido, ese principio no implica la ilegitimidad de las técnicas de control, sino que el mismo hace referencia a la posibilidad de adoptar decisiones con libertad, dentro de un marco jurídico, así como al derecho que asiste a las Diputaciones a que las Leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma concedan a la misma potestades de intervención en aquellos asuntos que hagan referencia a sus intereses.

En segundo lugar, y respecto a sus afirmaciones relativas a “esta Presidencia no entiende como después de afirmar que “esta institución no detecta en los hechos que en la misma (queja) se exponen ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de esa Administración”, se hacen una serie de consideraciones, todas ellas de oportunidad, para acabar resolviendo “que introduzca como materia de estudio la posibilidad de reclasificación del grupo de Telefonistas de la Diputación Provincial de Palencia, para que por la Presidencia sea llevada al Pleno la modificación de la relación de puestos de trabajo en lo concerniente al cambio de Grupo de las Telefonistas, en el sentido que venimos exponiendo anteriormente”. Y continúa “Por ello, sorprende que, una vez que se ha comprobado que no hay ningún tipo de irregularidad, se formula la resolución aludida. Distinto hubiera sido que,

archivando el expediente, se hubieran hecho algunas sugerencias o recomendaciones.

El art. 19 de la Ley del Procurador del Común establece que, en el ejercicio de sus funciones, el Procurador del Común de Castilla y León podrá formular a los organismos, autoridades y personal al servicio de las Administraciones afectadas cuantas advertencias, recomendaciones, sugerencias y recordatorios relativos a sus deberes legales considere oportuno.

Nuestra Ley no define las mismas. Sin embargo, a la vista de otros textos legales así como de la doctrina existente sobre la referida cuestión, permítame indicarle que, bajo la denominación genérica de resoluciones, se distingue entre recordatorios, advertencias, sugerencias y recomendaciones.

El Recordatorio presupone la existencia de una actuación administrativa irregular y, en el mismo, el Comisionado Parlamentario autonómico recuerda (como su nombre indica) a la Administración la obligación de hacer o abstenerse de hacer algo para ajustarse a determinado precepto legal.

Sin embargo, las Sugerencias y las Recomendaciones son las resoluciones en las cuales, partiendo de la premisa de que no existe actuación administrativa irregular, se indica, solamente, la conveniencia de iniciar o corregir determinada actuación administrativa, en el marco de las funciones legalmente

encomendadas a la institución. Así, y mediante este tipo de resoluciones, puede instarse a la Administración a cambiar de criterio en la producción de los actos administrativos, o a modificar uno en concreto, a dictar una determinada norma legal, o a modificar una existente.

Es más, así se reconoce en la Ley reguladora del Procurador del Común cuyo art. 20.2 textualmente establece:

“Si en la investigación de una queja o de un expediente estima que la aplicación de las disposiciones normativas conduce a un resultado injusto o perjudicial, podrá recomendar o sugerir a la institución, al Departamento o a la entidad competentes las medidas o los criterios que considera adecuados para remediarlo o las modificaciones que le parezca oportuno introducir en los textos normativos”.

Pero en todos los casos, como dice el art. 19.2 introducido por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, los afectados por las resoluciones (también, pues, por las recomendaciones o sugerencias) vendrán obligados a responder por escrito en el plazo de 2 meses.

Por lo demás, y sobre el significado de la expresión ‘resolución’, esta institución ya le remitió un escrito con fecha 12 de julio de 2002 (en contestación a otro de V.I) cuya copia me permito adjuntarle por si permite clarificar definitivamente la cuestión.

Dicho sea todo lo anterior con todos los respetos y, como no podía ser de otra manera, en el ánimo de colaboración que debe guiar el funcionamiento de las Instituciones de Castilla y León».

Esta institución informó al compareciente en el expediente de queja, y dimos por terminada nuestra actuación, archivando el expediente.

4. RETRIBUCIONES

4.1. Retraso en el pago de haberes

Como recordará, el motivo de la queja era la demora originada por la Dirección Provincial de Educación de León en el abono de las nóminas correspondientes a los meses de Septiembre y Octubre de 2002, que a la fecha de presentación de la queja ante esta institución, 11 de noviembre de 2002, no había percibido el interesado

Admitida la queja a tramite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Delegación Territorial informe en el cual se hacía constar textualmente:

«D. XX, tomó posesión en el IES “xxx xxx” de León procedente de Canarias, por haber obtenido la plaza en concurso de traslados.

Para su inclusión en nómina, se necesita entre otros documentos una hoja de recogida de datos donde figura el nº de cuenta en el que desea que se ingrese su nómina, que tuvo entrada en el registro de la Dirección Provincial el 04-10-02.

Con fecha 30-10-02 se pasó al Negociado de Nóminas toda la documentación necesaria para ser incluida en nomina.

El 5-11-2002 tiene entrada en esta Dirección Provincial escrito de la interesada, procedente del Registro General de la Delegación del Gobierno en Castilla y León de Valladolid, reclamando el pago de las retribuciones desde 01-09-2002.

El 6-11-2002 se expide certificación para el interesado de las retribuciones líquidas aproximadas que le corresponde percibir de los meses de septiembre y octubre (suponemos que lo presentaría en Caja León para anticipo).

En nómina de noviembre entra en nómina con efectos 01-09-2002”.

A la vista de lo informado, y de conformidad con la normativa vigente, cabe realizar las siguientes apreciaciones relativas a la cuestión que constituye el objeto de la presente queja».

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (en adelante LMRFP), y, en desarrollo de la misma, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, han establecido un nuevo régimen retributivo que, para su puesta en práctica a través de los estados justificativos de las nóminas, exige una racionalización y simplificación del procedimiento de cumplimentación y confección de estas últimas, con la finalidad de agilizar o simplificar los trámites necesarios para proceder al alta, baja y estados de variación de las nóminas

que hayan de ser satisfechas con cargo a créditos consignados en el presupuesto del Estado/Comunidades Autónomas.

A tal finalidad respondió la Orden de 30 de junio de 1992 del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno (*BOE* de 13 de agosto), estableciendo:

«2.4.: “Funcionarios en Comisión de Servicios : Se unirán los siguientes documentos:

a) Acuerdo de nombramiento para puesto de trabajo, según modelo F.1, y formalización de la toma de posesión en el puesto de trabajo, según modelo F. 2R, o cuando la competencia para acordar el cese y el nombramiento corresponda a la misma autoridad, únicamente se acompañará el modelo F.5R. b) Certificado de baja en nómina, conforme el anexo III.a)”.

.../...

2.6.: “Funcionarios procedentes de traslado: Se unirá la documentación referida en el punto 2.4 o, cuando proceda, la formalización de redistribución de efectivos de puestos no singularizados, según modelo F.23R y el certificado de baja en nómina».

El RD 1405/1986, de 6 de junio, aprobó el Reglamento del Registro Central de Personal y Normas de Coordinación con las restantes Administraciones Públicas, estableciendo los formatos de los soportes que

deberán contener la información de los actos que afecten exclusivamente a la vida administrativa del personal comprendido en el ámbito de aplicación del art. 1.1 de la Ley 30/1984 (LMRFP).

En concordancia con el anterior RD, la comunidad de Castilla y León aprobó el Decreto 99/1990, de 14 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro General de Personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que recoge el mandato básico del art. 13.2 de la Ley 30/1984 (LMRFP) imponiendo, como no podía ser de otra manera, los mismos formatos y soportes establecidos en el RD 1405/1986.

De la lectura de los citados preceptos se desprende que, en aras a garantizar la máxima eficacia y celeridad en los procedimientos dirigidos a dar de alta y baja en nómina y a la anotación de cuantas vicisitudes ocurren en la vida administrativa de los empleados públicos de esta comunidad (todas las enumeradas en el art. 5º del Decreto 99/1990), el órgano competente en cada caso debe formalizar el correspondiente documento “F”.

En este sentido, en el supuesto planteado en la presente queja, tanto la formalización del cese en el puesto de trabajo (F.1R), como la formalización de la toma de posesión en el puesto de trabajo (F.2R), fueron diligenciados en tiempo y forma. El resto de impresos que requiere la unidad administrativa para su inclusión en nómina -recogida de datos-, en caso de ausencia, para nada impiden la inclusión en nómina de un receptor

que se incorpora en esta administración a través de un concurso de traslados, pues los datos principales están contenidos en la liquidación de haberes que remite la Delegación Territorial de la que se trasladan, y a lo sumo los haberes quedarían a disposición del interesado en la entidad bancaria de referencia.

No obstante, hay que tener en cuenta que la resolución del concurso de traslados en la que participó D. XX, se realizó por Orden de 23 de mayo de 2002 y se publicó en el *BOCYL* de 31 de mayo de 2002, tiempo más que suficiente para que en aras a los principios de eficacia y coordinación que han de presidir la totalidad de las actuaciones administrativas, en virtud de lo dispuesto en el art. 103 CE, y el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho de las Administraciones Públicas, éstas deben poner los medios necesarios para que el 5 de septiembre de cada comienzo del curso escolar, sean incluidos en la nómina correspondiente todos los profesores que han de ser dados de alta como consecuencia de su participación en el concurso de traslados respectivo, pues no es achacable, en el caso que nos ocupa, a la interesada, que la citada hoja de recogida de datos no entrara en la Delegación Provincial hasta el 4 de octubre de 2002.

Pero es que además, la Dirección Provincial de Educación de León, tenía hasta el día 5 de octubre para cerrar la nómina y haber incluido al D. XXX en ella y no haber retrasado innecesariamente la percepción de los haberes durante tanto tiempo, de tal suerte que, seguramente el interesado no hubiera presentado ningún escrito de queja ante esta institución.

Desde una perspectiva general, cabe instar a esa administración para que adopte las medidas necesarias para no frustrar la finalidad del Decreto 46/2000, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que incluye en los Principios Básicos del mismo, a la totalidad de los órganos, unidades y servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y exige el compromiso de todos cuantos integran la administración regional, sea cual fuere su cargo o puesto de trabajo, siendo los destinatarios de los objetivos y actuaciones del plan marco tanto los ciudadanos como los propios empleados públicos.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución, que fue aceptada por la Administración:

«Que por esa Delegación Territorial se adopten las medidas necesarias en orden a garantizar la inclusión en la primera nómina que se realice en el mes de septiembre de aquellos Profesores que tengan que ser dados de alta en la misma como consecuencia de su participación en concursos de Traslados, y que por quien corresponda se ordene agilizar los trámites necesarios para que situaciones como la descrita no vuelvan a producirse».

4.2. Complemento singular

En el expediente **Q/2238/03** compareció ante esta institución D. XX manifestando que había solicitado justificadamente el complemento singular correspondiente a la categoría de grado medio, por venir desempeñando la función de Supervisor de Instalaciones Radiactivas nº xxx, en el Polígono Industrial “XXX” de Ávila.

Examinado con detenimiento el expediente, fue admitido a trámite y solicitado el oportuno informe a la Consejería de Fomento, llegándose a las siguientes conclusiones:

1º.- Las retribuciones del personal laboral, tanto básicas como complementarias, vienen establecidas en el convenio colectivo siendo fruto de la negociación entre la administración y la representación sindical.

2º.- El I convenio colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, con vigencia desde el 17-12-1998 hasta el 31-12-2003, introdujo el complemento singular.

Art. 41.- El complemento singular retribuye las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a las características del lugar en que se encuentran y/o del sistema organizativo o productivo; exigen del trabajador un contenido prestacional que se separa del considerado tipo dentro de su categoría profesional.

Este complemento se percibirá única y exclusivamente por el desempeño de los puestos de trabajo reseñados en el Anexo III y en las cuantías establecidas en el mismo.

Al puesto de trabajo de D. XX no se le asignó este complemento.

3º.- El convenio colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos dependientes de ésta, actualmente vigente, va a modificar sustancialmente el sistema de clasificación profesional así como retributivo:

- En el art. 46: Criterios generales y estructura salarial, se dispone que se reordenará el sistema retributivo sobre la base de la clasificación del personal laboral en cinco grupos con el objetivo de alcanzar la máxima homologación posible entre los empleados públicos, considerando los intervalos de niveles del personal funcionario y se tenderá a la reducción de las diferencias retributivas entre grupos profesionales.

- En la Disposición Transitoria Cuarta: Clasificación profesional y régimen retributivo se recoge:

1.- Clasificación profesional

1.1.- Por la Comisión Paritaria, de acuerdo con las premisas recogidas en el Título V, se procederá de manera inmediata a iniciar las tareas de definición de funciones de las nuevas categorías en las que quedarán integradas las actuales, salvo que se decida su

mantenimiento como categoría a extinguir, así como a decidir el encuadramiento de las mismas en grupos y áreas funcionales, tareas para cuya ejecución se fija el plazo máximo de seis meses, prorrogable por otros seis, sin perjuicio de que las medidas de carácter retributivo que puedan derivarse de aquellas se lleven a efecto en el marco temporal de vigencia del Convenio, de conformidad con los acuerdos que a tal efecto se adopten por la Comisión Paritaria.

Para acometer dichas tareas se partirá de las conclusiones alcanzadas en el seno de la mesa de categorías y funciones creada en su día por la mesa de negociación del convenio.

1.2.- Las discrepancias que pudieran surgir bien se someterán a los procedimientos de solución autónoma de conflictos laborales previstos en el art. 7 del convenio.

1.3.- Las definiciones de las categorías profesionales del convenio colectivo de origen seguirán vigentes hasta que, en el plazo previsto en el párrafo anterior, se proceda por la comisión paritaria a la definición de las funciones de las nuevas categorías. En el acuerdo se establecerá la fecha de efectividad del sistema de clasificación profesional y de aplicación del sistema retributivo previstos en el presente convenio, persistiendo entretanto los actuales sistemas de clasificación y retributivo.

- En el Anexo II: El régimen retributivo 2003 establece que en lo que se refiere a los Complementos Específico y Singular, así como el resto de complementos que, previstos en el I Convenio, resulten de aplicación durante el régimen transitorio previsto en la Disposición Transitoria Cuarta del presente Convenio y no figuren reconocidos expresamente en éste, se tomará como cuantía de referencia para su devengo y abono la que fuere aplicable al 31-12-2002 incrementada en el 2%.

A los efectos anteriores así como de identificación de los puestos con disponibilidad, se entiende vigente la relación de puestos de los anexos II y III del I Convenio colectivo.

En consecuencia, en estos momentos sigue aplicándose el criterio establecido en el I Convenio Colectivo en el que no se asignaba complemento singular al puesto de D. XX.

Actualmente, una vez finalizado con acuerdo en comisión paritaria, el proceso de definición de funciones, creación de categorías y definición de áreas funcionales, no así el resto de cuestiones, entre ellas el régimen de complementos, habrá que estar al resultado de la negociación administrativa-representación sindical, con la participación que corresponda a la Consejería de Fomento, en la que se podrá plantear, tras los informes y estudios pertinentes la asignación del complemento que proceda, por la realización de funciones de Supervisor de Instalaciones Radiactivas al puesto de trabajo de D. XXX.

Así pues, comunicamos al interesado lo anteriormente expuesto y procedimos al archivo del expediente.

4.3. Devolución de ingresos indebidos

Expediente **Q/1744/03**. El compareciente nos pone de manifiesto que ha causado baja definitiva en la Consejería de Educación, por cambio de situación administrativa. Que en ese mismo mes recibió la liquidación, más un mes por adelantado de una nómina que no le correspondía.

Manifiesta también que ha cambiado de domicilio y que no se lo ha comunicado a Educación.

Ha recibido un comunicado en diciembre de 2002 poniéndole de manifiesto que debe pagar determina cantidad e ingresarlos en número de cuenta de Caja España, informándole que debe entregar el resguardo de pago en la Dirección Provincial de Educación de León.

Con fecha 30 de junio de 2003, recibe una notificación de providencia de apremio en la que se le indica que debe realizar la devolución de la cantidad más un recargo. Seguidamente contesta a dicha notificación mandando un escrito a la unidad de recaudación, pidiendo la anulación de dicho procedimiento, junto con la fotocopia del resguardo del banco de que esa cantidad ya estaba abonada. Con fecha 10 de septiembre de 2003, recibe otra carta de la Agencia Tributaria, en cumplimiento de la providencia de embargo en el que se le insta a pagar la cantidad antes citada. Ante esta situación solicita que se paralice el procedimiento, ya que

según consta en la documentación que aporta en su momento y que presentó ante la Dirección provincial de Educación de la Junta de Castilla y León, había abonado la cantidad requerida con fecha 17 de diciembre de 2002.

Consigue paralizar el proceso de embargo que había puesto en marcha la Agencia Tributaria, pero le piden el 10% de esa cantidad por no pagarlo en el periodo voluntario, sin haber tenido conocimiento por su parte de las cartas enviadas al domicilio anterior.

A la vista de lo manifestado por el interesado y tras el estudio de la cuestión planteada en el expediente de queja, resultó el siguiente análisis:

La cuestión planteada ha sido examinada a la luz de la Ley 2/94, 9 de marzo con la finalidad de determinar si de la descripción que se contiene en su queja se desprenden indicios de infracción del ordenamiento jurídico imputable a la administración pública o de limitación de los derechos cuya defensa está encomendada a esta institución que haga necesaria una eventual intervención del Procurador del Común ante la administración competente, habiendo llegado a una conclusión de carácter negativo por las razones que a continuación se exponen.

La duda suscitada en la reclamación es meramente jurídica y se contrae a decidir el alcance de las notificaciones y la aplicación del recargo de apremio.

En primer término debe hacerse notar que la Ley General Tributaria guarda silencio sobre la forma en que han de practicarse las notificaciones

expresas de los actos administrativos en materia tributaria, debiendo integrarse esta laguna con las previsiones contenidas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común (en adelante LRJ-PAC). Expresamente declara este carácter supletorio respecto a las notificaciones del procedimiento de recaudación en vía de apremio el art. 103.3 del RD 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (en lo sucesivo RGR).

En cuanto a esta cuestión, la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, en su art. 59.1, dispone que las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad, y el contenido del acto notificado.

En materia tributaria, la determinación de un domicilio o lugar para la práctica de notificaciones se reconoce, explícitamente, en los arts. 51.2 a) del RGR, 8.1.d) del RD 2244/1979, de 7 de septiembre, por el que se reglamenta el recurso de reposición.

La cuestión más grave se plantea cuando el sujeto obligado ha cambiado el domicilio y no lo ha comunicado a la administración. En este caso, el aspecto más importante que han tenido que resolver los tribunales ha sido el de determinar la validez de las notificaciones intentadas en el último domicilio declarado, cuando éste ya no es el real del obligado tributario.

Según el art. 45.2 de la Ley General tributaria cuando un sujeto cambie su domicilio, deberá ponerlo en conocimiento de la Administración tributaria, mediante declaración expresa a tal efecto, sin que el cambio de domicilio produzca efectos frente a la Administración hasta tanto se presente la citada declaración tributaria...

En términos mucho más claros, a los efectos que aquí nos interesan, se pronuncia el art. 5.1 del D 2572/1975, de 16 de octubre, que dice que cuando el sujeto pasivo no haya comunicado a la administración tributaria el cambio de su domicilio fiscal, toda notificación intentada en el último domicilio por aquél declarado será eficaz en derecho a todos los efectos...

De esta regulación, un importante sector de la jurisprudencia ha extraído la conclusión de que las notificaciones realizadas en el último domicilio, cuando el sujeto pasivo no ha cumplido con el deber de declarar los cambios domiciliarios, son plenamente válidas y eficaces.

Por lo que respecta al recargo de apremio, debo informarle que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 127 de la Ley General Tributaria el recargo será del 10%, en lugar del 20%, cuando la deuda no ingresada en periodo voluntario se satisfaga antes de que haya sido notificada al deudor la providencia de apremio; circunstancia acaecida en este caso y razón por la que, en definitiva, se le exigió el pago correspondiente por dicho concepto.

Lo anterior se pone en conocimiento del compareciente en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de

marzo, significándole que con ello se da por finalizada nuestra intervención en el presente expediente, procediendo al archivo de su queja.

5. PREVENCIÓN RIESGOS LABORALES

Tuvo entrada en esta institución escrito de queja que quedó registrado con el número **Q/263/03**, denunciando diversas deficiencias, estructurales (a nivel del propio inmueble, como de sus instalaciones, con despachos donde desde hace varios meses se trabaja con los techos apuntalados debido al mal estado y riesgo de desplome de las bovedillas, deficiente iluminación, tendidos eléctricos, etc.), como ante los daños producidos en la salud o en la integridad tanto física como psíquica de algunos trabajadores que presentan graves patologías clínicas, que según los comparecientes señalan, están en relación directa con el estrés laboral y las condiciones de trabajo, dentro de un proceso continuo de estrés crónico experimentado en el contexto laboral, que afecta a los trabajadores de la Dirección Provincial de Educación de Valladolid.

En este sentido, los comparecientes señalan, además de las deficiencias destacadas más arriba, la conveniencia del cumplimiento de la normativa de un plan inmediato de prevención de riesgos laborales, adecuación de las instalaciones, reconocimiento médico de los trabajadores de la Dirección provincial de Valladolid para analizar las posibles causas de la alta incidencia de patologías graves y búsqueda de soluciones para prevenirlas, planes de formación contra el estrés laboral o cualquier otra medida que sirva para paliar las deficiencias existentes.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales se acordó admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias.

A tal fin se solicitó informe. La Consejería de Educación, después de reconocer todas las deficiencias informa que:

«En marzo de este año se realizaron obras de urgencia, reparándose los falsos techos de planta baja y primera y solucionando los problemas en el archivo del sótano.

Además de las reparaciones mencionadas existe un proyecto de remodelación total de las tres plantas cuyas obras se han adjudicado recientemente a la empresa constructora XXX S.A. y que comenzaran en breve, con lo que se prevé la subsanación de todas las deficiencias de la Dirección Provincial de Educación.

Durante los meses de realización de las obras se ha planificado reubicar, provisionalmente, a los trabajadores fuera de las plantas de actuación en diversos locales acondicionados para que puedan desarrollar su actividad en condiciones adecuadas».

Seguidamente dimos traslados a los comparecientes en el expediente y al mismo tiempo les comunicamos:

«Esta institución ha solicitado a la Consejería de Educación que se dé la mayor celeridad a las obras de remodelación total de las tres plantas cuyas obras se han adjudicado recientemente a la empresa

constructora XXX S.A. y que comenzaran en breve, subsanándose todas las deficiencias de la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, y que la reubicación provisional de los trabajadores, fuera de las plantas de actuación, se lleven a efecto en las mejores condiciones ambientales y adecuadas perfectamente al trabajo que han de desarrollar.

En consecuencia, acordamos proceder al archivo de la queja presentada salvo que nos hagan saber nuevos motivos que justifiquen lo contrario».

6. DEBER DE RESIDENCIA

Expediente **Q/275/03**. Ante esta institución compareció un funcionario de la Junta de Castilla y León solicitando información sobre el deber de residencia de los Agentes Medioambientales. Cuestión que procedimos a realizar mediante el siguiente escrito:

«En su escrito solicita información sobre la presunta inconstitucionalidad del art. 14 del Decreto 136/2002, de 26 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la Escala de Agentes Medioambientales del Cuerpo de Ayudante Facultativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y la estructura básica de la organización de sus puestos de trabajo.

El artículo 14 del citado Reglamento establece el deber de residencia en los siguientes términos:

“1.- Teniendo en cuenta las características del servicio que prestan los Agentes Medioambientales y las funciones que en este Reglamento se les asigna, como criterio general, el personal de la Escala deberá residir en la Comarca en la que se encuentre ubicado su puesto de trabajo.

2.- El Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente podrá autorizar, previo informe del Jefe de Servicio Territorial correspondiente, la residencia en Comarca distinta a la del puesto de trabajo, siempre que ello no implique perjuicio alguno para el servicio público y sobre la base de razones de índole familiar, social o económicas.

3.- Igualmente, mediante Resolución del Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente se podrá autorizar, con carácter general, la residencia de los Agentes medioambientales en una comarca distinta a aquélla en la que tienen su destino en la Relación de Puestos de Trabajo, asegurando en todo momento la adecuada prestación del Servicio Público. Para ello se establecerá un proceso negociador con los representantes sindicales de los Agentes medioambientales, en el que se determinen los criterios y condiciones mínimas necesarias para la residencia en la Comarca de destino asegurando la adecuada prestación del Servicio.

La regulación a la que hace referencia este punto, lo será con carácter general para todos los puestos de trabajo y tendrá una especial consideración con los puestos de trabajo ubicados en las comarcas de la periferia de la Comunidad Autónoma facilitándola residencia en los núcleos urbanos cercanos que dispongan de una mayor dotación de servicios dentro esas comarca y sus limítrofes.

4.- Sin perjuicio de la libertad de residencia dentro de la Comarca asignada, en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo se determinará la existencia en cada Comarca de una o varias localidades de destino, desde las que deberá comenzar y terminar la prestación de servicios.

5.- Sea cual fuera el lugar de residencia, en los días de guardia de incendios, el personal deberá permanecer en la comarca de destino.

6.- La residencia en localidad distinta del puesto de destino no generará derecho a indemnización alguna, debiendo realizarse el desplazamiento a la misma por medios propios».

Pues bien, examinado el artículo anteriormente transcrito, paso a manifestarle nuestra opinión.

Esta norma reglamentaria tiene su cobertura legal en el deber de residencia de los funcionarios públicos impuesta por el art. 77 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, aplicable a todos los funcionarios de las distintas Administraciones

Públicas. El derecho de los españoles a elegir libremente su residencia reconocido por el art. 19 de la Constitución no es ilimitado, y no se infringe por la imposición de esta obligación, sino que permite aquellas restricciones que tengan fundamento bastante, como ocurre con los Agentes Medioambientales, a quienes el ejercicio de su cometido exige la residencia en el lugar de destino, siendo lícita la imposición a los funcionarios del deber de residencia. Ésto está avalado por varias sentencias del Tribunal Constitucional y recientemente del Tribunal Supremo (sentencia dictada en el recurso 376/1996) de 9 de marzo de 2000.

Además, el deber de residencia impuesto a los Agentes Medioambientales de la Comunidad de Castilla y León, contiene la posibilidad de residir en lugar distinto, previa autorización, del Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente, que ostenta la Jefatura superior de todo el personal de la Consejería de acuerdo con la distribución de competencias establecida en la normativa vigente, según lo dispuesto en el art. 3º del Decreto 225/1995, de 2 de noviembre, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Con la información anterior, dimos por concluido el expediente y se ordenó el archivo del mismo.

7. OTRAS CUESTIONES REFERIDAS AL EMPLEO PÚBLICO

7.1. Personal de obras y demanda de locales

Expediente **Q/1573/02**. Un grupo de obreros del Ayuntamiento de Guardo han venido denunciando que no tienen un lugar adecuado para cambiarse al entrar y salir del trabajo, manifestando que han utilizado para ello calderas de escuelas, cocheras de vehículos, el sótano del centro médico, etc. Admitida la queja a tramite solicitamos informe al Ayuntamiento de Guardo (Palencia), el cual emite el siguiente informe:

«En contestación a su escrito de fecha 17/10/03, con entrada en este Ayuntamiento el día 20/10/03, registro nº 200301003063; por el que se interesa información sobre queja presentada en esa institución, referencia Q/01-1573/02, y cuya petición, parece ser, se remonta a noviembre de 2002, por el presente tengo a bien Manifestar:

Que esta queja se basa en una situación de la que, como Alcalde de este Ayuntamiento, he comenzado a tener conocimiento, hace muy poco tiempo, habida cuenta que mi toma de posesión en dicho cargo, tuvo lugar el pasado mes de junio.

Que por el Técnico del Ayuntamiento de Guardo, se ha emitido informe sobre este particular, cuyo contenido es el siguiente:

(sic) “Que la queja a la que se refiere el escrito del Procurador del Común, está relacionada con el personal de obras y servicios que

han denunciado en varias ocasiones, ante la Inspección de Trabajo y al Procurador del Común de Castilla y León, la falta de un lugar adecuado para cambiarse al entrar y salir del trabajo.

En el ala Norte de la planta baja del edificio de la casa Consistorial, existe un local acondicionado debidamente con sala de reunión con calefacción, servicios higiénicos, duchas y lavabos; pero que se ha quedado pequeño para todo el personal de obras y servicios del que dispone el Ayuntamiento en la actualidad, con temporadas que varían de 30 a 45 operarios.

El Ayuntamiento siempre ha tenido la intención de solucionar dicho problema, proponiendo varias alternativas que nunca han llegado a cuajar, unas por lejanía al casco urbano y tajos de trabajo; otras por no disponer los locales para el personal, de los almacenes necesarios para la guarda de herramienta necesaria para cada servicio, con lo cual se perdería mucho tiempo en acudir a los tajos.

No obstante se sigue estudiando la alternativa más idónea para que el personal disponga de un local adecuado y a la vez satisfaga las necesidades de todos los servicios que el Ayuntamiento tiene encomendados.

Por todo lo expuesto, tengo que participarle que sobre esta problemática no podemos ofrecerle, ahora mismo, una solución definitiva, pero sí se está trabajando en el asunto, y esperamos

resolver esta cuestión dentro del primer semestre del próximo ejercicio. En cualquier caso debe saber que ya se están adoptando medidas para atender esta necesidad, por lo que en el Presupuesto General de este Ayuntamiento de Guardo, para el próximo ejercicio, se pretende habilitar una partida con dotación económica suficiente para hacer frente a los gastos que se puedan derivar de las actuaciones necesarias para solucionar, de forma satisfactoria para todos, tan justificada queja».

Como el Ayuntamiento de Guardo esta dispuesto a solucionar totalmente el problema planteado por el personal de obras y servicios, esta institución procedió a darles traslado de la información recibida, comunicándoles que se procedía al archivo de la queja presentada, salvo que nos hicieran llegar nuevos motivos que justificasen lo contrario.

7.2. Valoración de cursos. Formación de listas de espera

El expediente **Q/1336/03** se presentó en esta institución aludiendo a la circunstancia de que D. XX, había presentado solicitud para la inclusión en las listas de sustituciones temporales del SACYL, con la categoría de Auxiliar de Enfermería, de conformidad con la Resolución de 17 de marzo de 2003, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León (*BOCYL* de 20 de marzo).

Examinado el escrito de queja destacan los siguientes antecedentes.

Primero.- En el listado de personas admitidas y baremaciones totales, D. XX. constató que no le había sido puntuado el curso de “Auxiliar de Enfermería en Geriátría”, con una duración total de 350 horas, organizado por el Organismo Autónomo de Empleo y Desarrollo Rural de la Diputación de Salamanca, cofinanciado por el Ministerio de Administraciones Públicas y el Fondo Social Europeo.

Segundo.- Con fecha 6 de junio de 2003, presentó reclamación ante la Gerencia Regional de Salud para que por la Comisión Paritaria de Baremación se revisara su puntuación, y terminó solicitando que se le puntuara el curso de “Auxiliar de enfermería de geriatría”. Petición que fue desestimada.

Tercero.- A la vista del contenido de la queja, ésta fue admitida a tramite y solicitamos el preceptivo informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca.

Cuarto.- La citada Delegación Territorial remitió el informe evacuado por la Gerencia de Salud de Área, en los siguientes términos:

«La norma que regula la valoración del curso en cuestión es el Pacto sobre la cobertura de plazas con carácter temporal del personal estatutario de las instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (BOCYL nº 41, de 28 de febrero de 2003).

En su cláusula 7.2.c).a), se establece que se tendrán en cuenta aquellos méritos relacionados con la profesión o categoría objeto

de la convocatoria que hayan sido impartidos y/o acreditados por Organismos de la Administración Central o Autonómica, Universidades, Organismos o instituciones de las Administraciones Sanitarias Públicas, Inem u organismos competentes en materia de empleo de las Administraciones Autonómicas.

A la vista del contenido del párrafo anterior, se entiende que los organismos o instituciones locales no están incluidos dentro de aquellos que puedan acreditar formación en el ámbito del Pacto citado.

A lo largo de los últimos años, la experiencia nos dice que abrir a los organismos locales la acreditación de formación sanitaria, ha dado lugar a una inmensa cantidad de cursos de dudosa validez, acreditados por organismos locales como entidades acreditadoras de formación sanitaria.

Sobre el punto que indica que en el mes de octubre se realizaría una nueva valoración, lo que realmente se informó al interesado, es que de acuerdo con lo recogido en el Pacto de Contrataciones Temporales citado (cláusula 3), se efectuará una publicación de convocatoria en el último trimestre de cada año. Este aspecto, depende del órgano competente, es decir de la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León».

En base a los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable, esta institución estimo oportuno efectuar la siguiente Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca:

«Examinado el organigrama de la Diputación Provincial de Salamanca, hemos comprobado que dentro del Área de Bienestar Social y dependiente del Director de Área está incardinada La Coordinación de Servicios, de la que dependen directamente la Sección de Servicios Sociosanitarios y la Sección de Infancia y Discapacitados».

Pues bien, la Sección de Servicios Sociosanitarios gestiona los siguientes centros dependientes de la Diputación de Salamanca:

Residencia Asistida Provincial de Salamanca

Residencia Mixta de Ciudad Rodrigo

Residencia de Válidos “Santa Rita” de Lumbrales

Centro de Salud Mental

Farmacia

Consorcio Hospitalario de Burgos

La Residencia asistida Provincial de Salamanca está destinada a personas mayores de 65 años asistidas, y a personas con 60 años o más con discapacidad psíquica con retraso mental leve o moderado, cuenta con

Servicios Técnicos Sociosanitarios, y Servicio de atención sanitaria 24 horas.

La Residencia Mixta de Ciudad Rodrigo está destinada a personas mayores de 65 años asistidas y válidas, y a personas con 60 años o más con discapacidad psíquica con retraso mental leve o moderado, cuenta con Servicios Técnicos Sociosanitarios, y Servicios de atención sanitaria 24 horas.

La Residencia de válidos “Santa Rita” de Lumbrales está destinada a personas mayores de 65 años válidas, cuenta con Servicios Técnicos Sociosanitarios, y Servicios de atención sanitaria 24 horas.

El Consorcio Hospitalario de Salamanca, depende de la Junta de Castilla y León y de la Diputación de Salamanca.

Ambas administraciones prestan atención psiquiátrica y psicológica a las personas que lo requieran a través del Consorcio Hospitalario que integra el conjunto de Servicios y Centros que a continuación se relacionan:

Equipos de Salud Mental

Unidad de Rehabilitación

Hospital de Día

Unidad de Tratamiento Alcohólico

Unidad de Trastornos Duales

Unidad de Convalecencia

Centro de Rehabilitación Psicosocial

De lo expuesto anteriormente, inferimos que la Diputación Provincial de Salamanca es una Administración con funciones Sanitarias Públicas.

«El Pacto sobre cobertura de plazas con carácter temporal del personal estatutario de las instituciones sanitarias de la Gerencia regional de Salud de Castilla y León, publicado en el BOCYL de 28 de febrero de 2003, establece en la cláusula 7.2, C).

1) Por la realización de otros cursos que hayan sido impartidos y/o acreditados por Organismos de la Administración Central o Autonómica, Universidades, Organismo o Instituciones de las Administraciones Sanitaria Públicas, Inem u Organismos competentes en materia de empleo de las Administraciones Autonómicas:

Por cursos de más de 100 horas de duración, a razón de 0,01 puntos por cada hora. El máximo de puntuación de este subapartado será de 6 puntos.

Por cursos de más de 10 horas y menos de 100, a razón de 0,01 puntos por hora. El máximo de puntuación de este subapartado será 4 puntos.

En consonancia con lo anteriormente dicho, y sentado que la Diputación Provincial de Salamanca, a pesar de ser una

Administración Local, es un Organismo con funciones Sanitarias Públicas, esta institución discrepa de la afirmación vertida en su escrito, cuando afirma de modo general que: A la vista del contenido del párrafo anterior, se entiende que los organismos o instituciones locales no están incluidos dentro de aquellos que puedan acreditar formación en el ámbito del Pacto citado.

No siendo la Diputación Provincial de Salamanca la única Administración Local que tiene atribuidas funciones sanitarias públicas, pues en aquellas provincias en que se haya optado por la gestión sanitaria a través de la figura consorcial, la Diputación respectiva estará obligada a dispensar a sus empleados, ya sean funcionarios, estatutarios o laborales, la formación continua correspondiente, convocando cursos, conferencias, etc. Y es en el ámbito sanitario, precisamente, donde más deben incidir debido a la importancia del servicio público que prestan».

3º.- En cuanto a la validez del curso de “Auxiliar de enfermería en geriatría”, con una duración de 350 horas, organizado por el Organismo Autónomo de Empleo y Desarrollo Rural de la Diputación Provincial de Salamanca, a juicio de esta institución, está garantizada por el Ministerio de Administraciones Públicas, pionero en la formación y perfeccionamiento de los empleados públicos y por el Fondo Social Europeo, ambos cofinanciando el mencionado curso.

Por ello esta institución discrepa de a la afirmación vertida en su escrito, en el párrafo, cuarto cuando dice que: *“A lo largo de los últimos años, la experiencia nos dice que abrir a los organismos locales la acreditación de formación sanitaria, ha dado lugar a una inmensa cantidad de cursos de dudosa validez, acreditados por organismos locales muy pequeños en ocasiones”*. A juicio de esta institución, no se puede medir, en este asunto, a todos los organismos locales por igual, pues los medios y volumen de gestión de una Diputación Provincial no son comparables con los que cuenta una entidad local menor, valga de ejemplo, cuyo presupuesto a duras penas les llega, en algunos casos, para mantener el alumbrado de las vías públicas.

A la vista de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución:

«1º.- Que en lo sucesivo, en las convocatorias para la cobertura de plazas con carácter temporal del personal Estatutario de las Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, se puntúen los cursos que hayan sido convocados por las Diputaciones Provinciales que gestionen recursos sanitarios.

2º.- Para el caso concreto que nos ocupa, se tenga en cuenta el curso de “Auxiliar de enfermería en geriatría” de 350 horas, realizado por D. XX. XXX que se había presentado en la provincia de Salamanca para formar parte de las listas de empleo por la especialidad de Auxiliar de Enfermería».

Esta institución consideró necesario poner en conocimiento de la Consejería de Sanidad la resolución efectuada anteriormente a la Delegación Territorial de Salamanca.

La administración ha estimado oportuno aceptar, con algunas matizaciones, nuestra resolución, que hemos comunicado al interesado en el expediente, en los siguientes términos:

«En la actualidad está pendiente la aprobación de la Orden por la que reglará la cobertura temporal de puestos en las Instituciones Sanitarias, tras haber sido denunciado el Pacto que regulaba dicha materia.

En el baremo de méritos de la futura Orden está prevista la inclusión de los cursos sobre las materias que contendrá el propio baremo y que se convoquen por las distintas Administraciones Públicas, incluida la Administración Local».

Por lo que se refiere al apartado 2 de la resolución, la Administración dice:

«No se considera conforme a derecho valorar el curso en cuestión al autor de la queja, por cuanto, conforme al Pacto vigente, y de acuerdo con los motivos ya expuestos ante esa institución, la valoración del mismo se encuentra excluida del baremo. Pudiendo argumentar, a mayor abundamiento, el agravio comparativo con otros aspirantes que habiendo realizado el curso, u otros similares,

no lo hubieran alegado, o que habiéndolo alegado no hubiera sido tenido en cuenta».

Con la contestación anterior dimos por finalizada la intervención de esta institución y se procedió al archivo del expediente.

7.3. Concursos de traslados de funcionarios docentes

Las quejas que dieron lugar a la presente Resolución, todas ellas presentadas en los mismos términos, manifestaban su rechazo a la discriminación que, en opinión de los autores de la queja, se derivaba de las convocatorias de concurso de traslados del personal funcionario docente del Cuerpo de Maestros (Orden de 14 de octubre de 2002 de la Consejería de Educación y Cultura, publicada en el *BOCYL* de 17 de octubre) y del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria (Orden de 14 de octubre de 2002 de la Consejería de Educación y Cultura, publicada en el *BOCYL* de 21 de octubre).

Según se afirmaba en los escritos de queja, en la Base Duodécima de la convocatoria señalada con la letra C del concurso de traslados de maestros se dispone que los maestros funcionarios de carrera con destino provisional en la Comunidad de Castilla y León que, estando en servicio activo o servicios especiales, nunca hayan obtenido destino definitivo, deberán incluir en su petición de participación en el concurso, al menos, una provincia de las que integran la Comunidad Autónoma. En el caso de que el maestro solicite más de una provincia deberá consignarlas por orden

de preferencia, y no será destinado de oficio a una provincia distinta de las solicitadas libremente.

Por el contrario, la Base Novena punto F de la Orden de 14 de octubre de 2002, referente a los profesores de Educación Secundaria con destino provisional que durante el curso 2002-2003 estuvieran prestando servicios en centros dependientes de la Consejería de Educación y Cultura, dispone que a los profesores que no concursen o, haciéndolo, no soliciten suficiente número de plazas vacantes, se les adjudicará libremente destino definitivo en plazas de las especialidades de las que sean titulares en centros docentes dependientes de la Consejería de Educación y Cultura.

El núcleo fundamental de las quejas se puede concretar en la siguiente conclusión: Los funcionarios del Cuerpo de Maestros en destino provisional tienen la facultad de solicitar una sola provincia de destino definitivo y la Consejería de Educación y Cultura no les destinará de oficio a una provincia distinta de las que hayan solicitado libremente. Sin embargo, a los profesores de Educación Secundaria con destino provisional, se les cercena la posibilidad de solicitar solamente una provincia de destino definitivo y se les priva de la facultad de no ser destinados de oficio a una provincia distinta de las que hayan solicitado.

Admitidas las quejas a trámite, se solicitó información a la Consejería de Educación y Cultura sobre las motivaciones por las que esa Consejería había utilizado un criterio distinto en las convocatorias de concursos de traslados del Cuerpo de Maestros y de Profesores de

Educación Secundaria, en lo relativo a la posibilidad de trasladar de oficio a los participantes en el concurso que tuvieran destino provisional a una provincia distinta de las que hubiesen solicitado libremente.

En primer lugar, y respecto a una cuestión no requerida en la petición de información, la precitada Consejería informó que la obligación de los funcionarios docentes en destino provisional de participar en el concurso de traslados *“tiene como fin adjudicar un destino definitivo a aquellos funcionarios que, con carácter general, se encuentren en situación de provisionalidad, consiguiendo con ello una estabilidad como mínimo bianual en la prestación del servicio en el centro de destino y por consiguiente afectando de manera positiva tanto en la adecuada planificación del funcionamiento de los centros docentes como en la continuidad pedagógica de los alumnos que el derecho a la educación requiere”*.

Analizando la cuestión concreta expuesta en las quejas, la Consejería de Educación y Cultura manifiesta que los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Maestros tienen una serie de peculiaridades frente al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria que les hace tener un tratamiento diferente. Así, se dice que *“por ejemplo, por un lado, poseen una norma específica de provisión de puestos de trabajo establecida en el Real Decreto 895/1989, de 14 de julio; por otro, la Orden de 1 de junio de 1992, relativa al desplazamiento de sus puestos de trabajo por modificación o supresión de los mismos o el propio Real Decreto*

2112/1998, de 2 de octubre, que regula los concursos de traslados de ámbito nacional para el personal docente no universitario que establece una diferencia de tratamiento en supuestos idénticos para funcionarios del Cuerpo de Maestros, frente a aquéllos que pertenecen a otros Cuerpos”.

Asimismo, y sin hacer referencia a ninguna sentencia concreta, la Consejería de Educación y Cultura considera que *“conviene tener presente lo señalado por diversas sentencias del Tribunal Supremo que al reconocer la existencia de normas distintas para resolver problemas de concurrencia dentro de cada Cuerpo no se puede hablar de desigualdad ante la Ley, dado que no se trata de comparaciones de diferentes posiciones ante una misma norma sino la comparación de normas distintas, no siendo esa diferencia lesiva al principio de igualdad”.*

Finalmente, la Consejería cita dos características que hacen que los funcionarios del Cuerpo de Maestros, a diferencia del profesorado de Educación Secundaria, pueda solicitar únicamente una provincia. Dichas características, según la Administración educativa, suponen la existencia de unos hechos basados en criterios de carácter objetivo, por lo que las convocatorias de los concursos de traslados no supondrían una alteración del principio de igualdad.

Se trataría de lo siguiente:

Los funcionarios del Cuerpo de Maestros, además de la especialidad por la que accedieron al citado Cuerpo, son generalistas y pueden ocupar puestos de trabajo de Educación Primaria. Por tanto, de

entrada poseen doble especialidad lo que, unido a la necesidad de realizar la formación permanente de cien horas como mínimo cada seis años, supone que gran parte de dichos funcionarios poseen tres especialidades, facilitando con ello la posibilidad de obtener destino definitivo de una manera más rápida al poder optar a varios puestos.

Existe un mayor número de centros públicos de Infantil y Primaria a los que pueden realizar sus peticiones dispersos por toda la geografía de la Comunidad de Castilla y León (un total de 994), a diferencia de lo que ocurre con los Institutos de Educación Secundaria, que únicamente están ubicados en capitales de provincia y municipios importantes (205).

A la vista de los argumentos expuestos en los escritos de queja y atendiendo a los razonamientos de la Consejería de Educación y Cultura que se acaban de citar, procede examinar a continuación si el desigual tratamiento realizado por la Consejería de Educación y Cultura a los dos cuerpos de Profesorado resulta contrario al derecho constitucional de igualdad contemplado en el art. 14 de la Carta Magna.

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.

En suma, el juicio de igualdad es de carácter relacional y requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas y, de otro, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso. Esto es, sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma.

Ante lo expuesto, el siguiente paso consistirá en valorar si el tratamiento desigual realizado por la Consejería a los funcionarios del Cuerpo de Maestros y a los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria está suficientemente motivado en criterios o elementos de carácter objetivo.

El art. 2.2 del Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre, por el que se regulan los concursos de traslados de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los cuerpos docentes, dispone -sin distinguir entre el Cuerpo de Maestros y el Cuerpo de Profesores de Educación Secundaria- que los funcionarios que deban obtener su primer destino definitivo y todos aquellos otros para los que así se establezca en la normativa que les sea de aplicación están obligados a participar en la forma que determinen las respectivas convocatorias y que, de no hacerlo, serán destinados de oficio, dentro de la Comunidad Autónoma en la que presten servicios con carácter provisional a puestos para cuyo desempeño reúnan los requisitos exigidos. Por lo tanto, corresponderá a la Comunidad de Castilla y León determinar, respecto a los citados cuerpos docentes, si la adscripción de oficio se reduce exclusivamente a una provincia, si afecta a las provincias solicitadas por los concursantes o si, por el contrario, esa opción se extiende a todas las provincias integrantes de la Comunidad de Castilla y León.

Es cierto, como expone la Consejería de Educación y Cultura en el informe remitido a esta Procuraduría, que los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Maestros tienen unas peculiaridades propias. Así, por ejemplo, se hace mención a una norma específica de provisión de puestos de trabajo, constituida por el Real Decreto 895/1989, de 14 de julio, norma reglamentaria referida a Centros Públicos de Preescolar, Educación General Básica y Educación Especial. Ahora bien, esta norma específica debe ser convenientemente matizada en la actualidad, una vez producida la

implantación definitiva del sistema previsto en la Logse, lo que ha dado lugar a la división de la extinta Educación General Básica en dos tramos: la primera correspondiente a la actual Educación Primaria y la segunda ocupa un tramo de la Educación Secundaria Obligatoria.

El segundo y último argumento objetivo, expuesto por la Consejería de Educación y Cultura respecto al tratamiento desigual de los Maestros y de los Profesores de Educación Secundaria en el último concurso de traslados del personal docente, es el hecho de que existe un mayor número de centros públicos de Infantil y Primaria en la geografía de la Comunidad de Castilla y León (994), a diferencia de lo que ocurre con los Institutos de Educación Secundaria (205). Pues bien, esta Institución considera que este dato objetivo no sirve de fundamento al tratamiento desigual realizado desde la Administración educativa, en tanto que si existen menos centros docentes de un determinado nivel educativo, parece razonable pensar que también descenderá, al menos en parte, el volumen de personal de dichos centros.

Esta Procuraduría, en el examen de la normativa aplicable a las reclamaciones planteadas, ha observado diversas circunstancias que suponen que el régimen aplicable a los Maestros que prestan sus servicios en Centros Docentes de Educación Secundaria es similar al de los Profesores de Educación Secundaria. En efecto, la definitiva entrada en vigor del sistema educativo diseñado en la Logse ha implicado que la docencia de la Educación Secundaria Obligatoria es impartida

conjuntamente por Maestros y Profesores de Educación Secundaria, los cuales comparten alumnos y grupos escolares, lo que debería dar lugar a un igual tratamiento de ambos cuerpos de funcionarios docentes.

La propia normativa autonómica, en concreto la Orden de 5 de septiembre de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la organización y el funcionamiento de los Centros de Educación Obligatoria dependientes de la Comunidad de Castilla y León, al regular una cuestión de tanta importancia como el horario de los profesores (arts. 103 a 127), otorga un mismo trato a los profesores de Educación Secundaria Obligatoria, independientemente de que procedan del Cuerpo de Maestros o del Cuerpo de Profesores de Educación Secundaria. De esta regulación se desprende, desde un punto de vista objetivo, que la propia Administración autonómica ha previsto en la materia citada un trato igual para los dos cuerpos de funcionarios docentes.

Desde otro punto de vista, la Orden de 15 de diciembre de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se establece la analogía retributiva del profesorado de la enseñanza concertada con el profesorado de la enseñanza pública, se dicta como corolario del Acuerdo Social para la mejora de la calidad y el empleo en el sector de la enseñanza de la Comunidad de Castilla y León de julio de 1999 y del Acuerdo por la mejora del sistema educativo de Castilla y León de diciembre del mismo año. En estos acuerdos, entre otras medidas, se encuentran las tendentes a posibilitar un proceso de homologación progresiva del profesorado de los

centros concertados con el de los centros públicos. El proceso de homologación del profesorado de los centros concertados implica que sus condiciones laborales se van a ver asimiladas con las de los profesionales docentes de los centros públicos, adquiriéndose en la precitada Orden el compromiso de llevar adelante una adecuación retributiva del profesorado de la enseñanza concertada en cinco tramos de financiación.

Como bien se sabe, la selección del personal docente en los centros concertados se realiza, siempre de conformidad a los requisitos de titulación que la legislación vigente impone, pero con plena autonomía de los centros docentes. En el supuesto de los profesores que han sido contratados de manera indefinida, ello supone que su adscripción será permanente al centro que les ha incorporado a su plantilla, de manera que, en principio, no serán sometidos a movilidad alguna. Esta realidad es radicalmente distinta para los profesores de Institutos de Educación Secundaria que se encuentren en situación de provisionalidad, pues, al menos el año 2002, se han visto obligados a solicitar todos los destinos vacantes en la Comunidad de Castilla y León, pudiendo ser adscritos de oficio por la Consejería de Educación y Cultura a cualquier destino vacante en cualquier provincia del territorio regional.

En definitiva, el juicio de igualdad es un juicio que adolece de marcados rasgos de subjetividad y en el caso que nos ocupa existen argumentos que podrían justificar, tanto en un sentido como en otro, el sentido concreto de la decisión adoptada, en lo concerniente a la

posibilidad de adjudicar destinos de oficio a los Profesores de Educación Secundaria a lo largo del territorio regional. Sin embargo, esta Procuraduría considera que el simple hecho de que funcionarios de cuerpos docentes que comparten centro de educación secundaria, aulas y alumnos se vean sometidos a una normativa parcialmente distinta en una cuestión tan relevante como los concursos de traslados es algo que, cuando menos, suscita razonables dudas sobre su posible constitucionalidad, en tanto que unos (maestros) verán limitada su movilidad a las provincias que pidan libremente -debiendo solicitar una como mínimo-, mientras que otros (Profesores de Educación Secundaria) podrán verse trasladados -lo pidan o no- a cualquier enclave de la Comunidad, con consecuencias personales y económicas de muy difícil reparación, máxime teniendo en cuenta la gran extensión territorial de la Comunidad de Castilla y León.

A la vista de las reflexiones citadas, se adoptó la siguiente resolución:

“Que ante los argumentos expuestos, y dada la razonable duda existente sobre la constitucionalidad de la base novena punto F) de la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 14 de octubre de 2002, por la que se convocaba concurso de traslados del personal funcionario del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, se revise dicha base para la próxima convocatoria con el fin de unificar el criterio sobre la posibilidad de adjudicación de destino de oficio únicamente a la/s provincia/s solicitada/s

libremente por los funcionarios docentes que presten sus servicios en los Centros de Educación Secundaria Obligatoria, dependientes de la Consejería de Educación y Cultura, independientemente de su pertenencia al Cuerpo de Maestros o al Cuerpo de Profesores de Educación Secundaria”.

En la posterior comunicación de la entonces Consejería de Educación y Cultura se me indicaba que se había decidido aceptar la citada Resolución. Según se afirmaba en el citado escrito, *“en los próximos concursos de traslados se procederá a valorar la determinación de criterios similares para ambos cuerpos docentes relativos a la obtención de destino de oficio en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, los cuales, asimismo, deberán ser presentados a negociación a las organizaciones sindicales del sector educativo no universitario”.*

Sin embargo, y a pesar de lo que se exponía en dicha comunicación, la Consejería de Educación ha mantenido el criterio de la adjudicación de destinos de oficio a los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Educación Secundaria, lo que ha dado lugar a una impugnación de la última convocatoria en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid.

7.4. Fondo de mejora para la calidad de los servicios públicos

En la queja **Q/1503/03** se hacía alusión al Acuerdo de 9 de abril de 2003, para la distribución y reparto de cantidades del Fondo de Adecuación Retributiva para la mejora de la calidad de los servicios públicos.

En el caso concreto de la reclamante, se trataba de una trabajadora fija de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con la categoría de Ordenanza, la cual ingresó en la Administración autonómica en el año 1996. La trabajadora, en fecha 30 de enero de 2002, pasó a la situación de excedencia por cuidado de hijo, al amparo de lo establecido en el I Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de la Gerencia de Servicios Sociales. La duración de la excedencia ascendió a un año y, por consiguiente, la trabajadora se reincorporó a su puesto de trabajo el 1 de febrero de 2003.

El motivo de la queja es que, encontrándose en servicio activo a fecha 31 de marzo de 2003, ve denegada su solicitud de abono de la paga única de 156 € contemplada en el citado Acuerdo, al no tener acreditado un periodo de servicios efectivos de 6 meses o 180 días inmediatamente anteriores al 31 de marzo. Contra la denegación del abono de la paga única, la interesada interpuso reclamación previa a la vía laboral que fue desestimada por la Secretaría General de la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

Como referencia fundamental, se indicó que la Administración había actuado de plena conformidad al Acuerdo adoptado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y las organizaciones sindicales UGT, CCOO, CSI-CSIF y USCAL, en virtud de su autonomía colectiva. Esto es, la Administración se limitó a aplicar estrictamente el acuerdo

adoptado por ella misma junto a los legítimos representantes de los empleados públicos, por lo que no cabe realizarla reproche alguno en este sentido.

Además, se señaló que esta Procuraduría carece de competencia para revocar o suplantar los acuerdos adoptados por la Administración autonómica y los legítimos representantes de los empleados públicos, y que una reforma de su contenido debería pasar por una nueva declaración de voluntad de las partes firmantes del Acuerdo.

En consecuencia, la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo por la que se desestima la reclamación previa interpuesta por la autora de la queja responde fielmente a los requisitos exigidos en el Acuerdo:

a) Que los empleados públicos se encuentren en servicio activo o situación equivalente en el ámbito laboral a fecha 31 de marzo de 2003.

b) Que tengan acreditado un periodo de servicios efectivos prestados de 6 meses o 180 días inmediatamente anteriores al 31 de marzo de 2003. A estos efectos se entenderán como servicios efectivos todos los prestados en situación de servicio activo.

c) Que no estén incluidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo Marco sobre ordenación de los Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud.

Ahora bien, una cosa es que la extinta Consejería de Industria, Comercio y Turismo proceda a denegar la paga única solicitada por la autora de la queja de conformidad a las prescripciones contenidas en el Acuerdo y otra muy distinta es que alguna de sus cláusulas pudiera ser revisable en un futuro por considerarse injusta.

La situación expuesta en la reclamación era la siguiente: la trabajadora ve denegada su petición, porque a pesar de encontrarse en servicio activo el día 31 de marzo de 2003 (se reincorporó a su puesto de trabajo el 1 de febrero), no acredita un periodo de servicios efectivos prestados de 6 meses o 180 días inmediatamente anteriores al 31 de marzo de 2003 (dado que con anterioridad al 1 de febrero estuvo un año disfrutando una excedencia por cuidado de hijo). Por el contrario, aquellos empleados públicos que se encuentren a fecha 31 de marzo de 2003 en la situación administrativa de excedencia por cuidado de familiares, independientemente del periodo que tengan acreditado de servicios efectivos, van a ver reconocido el abono de la paga contemplada en el Acuerdo.

Por lo tanto, se pudo observar que existía un trato diferente en el Acuerdo a los empleados públicos que hubieran disfrutado un periodo de excedencia para el cuidado de familiares. Así, a los empleados públicos que en fecha 31 de marzo de 2003 se encontraban en dicha situación de excedencia se les reconoció la paga, mientras que a aquellos que, habiendo disfrutado la excedencia por cuidado de familiares, se encontraban en

servicio activo en la citada fecha por un periodo inferior a 6 meses o 180 días se les denegó la ayuda.

Existía, en consecuencia, un tratamiento diferenciado a efectos de la concesión de la paga única reconocida en el Acuerdo a los empleados públicos que se encontraban en situación de excedencia voluntaria por cuidado de familiares, dependiendo de si en una fecha puntual (el 31 de marzo) se encontraban en esa situación o si la habían disfrutado recientemente. Y este hecho va a ser fundamental, en tanto que el disfrute por los empleados públicos de la excedencia por cuidado de familiares a fecha 31 de marzo va a suponer el reconocimiento de la paga, mientras que el disfrute de la excedencia en fechas anteriores al 31 de marzo, cuando hayan transcurrido menos de seis meses desde la reincorporación hasta esa fecha va a dar lugar a la denegación de tal paga, sin que exista motivo aparente para realizar tal discriminación.

De este razonamiento se desprende que el Acuerdo prevé un tratamiento distinto a unos excedentes por cuidado de familiares frente a otros. Beneficia a quienes sigan en excedencia en fecha 31 de marzo de 2003 y perjudica a quienes han disfrutado la excedencia y se reincorporaron al servicio activo en un periodo inferior a los 6 meses o 180 días contemplados en el Acuerdo.

Esta Procuraduría interpretaba que el Acuerdo de 9 de abril de 2003 tiene como una de sus finalidades principales que los empleados públicos en situación de excedencia por cuidado de familiares reciban la misma

consideración que los empleados en servicio activo o situación asimilada. Por ello, llama la atención que se adopte un criterio discriminatorio con los empleados reincorporados a sus respectivos puestos de trabajo tras finalizar su periodo de excedencia.

Todo ello nos llevó a concluir que, en atención a los principios constitucionales de igualdad y justicia, sería aconsejable reconsiderar para próximos Acuerdos el criterio adoptado en el Acuerdo de 9 de abril de 2003, en el sentido de dar el mismo tratamiento a todos los excedentes por cuidado de familiares, independientemente de la situación que tengan en la fecha concreta de referencia.

La cláusula general de igualdad del art. 14 CE, se configura como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas (STC 119/2002, de 20 de mayo).

Y en el caso que nos ocupa, esta Procuraduría no encontró motivos suficientes para ver justificado el trato discriminatorio que en este caso concreto recibió la autora de la queja por haberse reincorporado a su puesto de trabajo frente al resto de excedentes por cuidado de familiares. Dicho de

otra manera, se está penalizando al trabajador excedente que se incorpora a su puesto de trabajo mientras que a los empleados públicos que siguen en excedencia se les reconoce la paga.

En conclusión, esta Procuraduría consideró que no cabía hablar de irregularidad en la actuación de la Administración autonómica, en tanto en cuanto se había limitado a aplicar las disposiciones contenidas en un Acuerdo adoptado con los legítimos representantes de los empleados públicos. No obstante, y a la vista del caso concreto planteado en la reclamación, sería conveniente reformar el criterio establecido para los trabajadores excedentes por cuidado de familiares, en el sentido de dar el mismo tratamiento a efectos del reconocimiento de la paga única contemplada en el Acuerdo a los empleados públicos que a la fecha que se determine (en este caso, el 31 de marzo de 2003) se encuentren en excedencia y a los empleados que habiendo ejercitado la excedencia se hubiesen incorporado a su puesto de trabajo en los 6 meses anteriores a dicha fecha.

Ante lo expuesto, se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente Resolución:

“Que, previa negociación con los representantes de los empleados públicos y en atención a los argumentos expuestos anteriormente, se reconsidere la exigencia de acreditación de servicios efectivos de 6 meses o 180 días anteriores a los empleados públicos que hubieran estado en situación administrativa de excedencia por

cuidado de familiares en los Acuerdos que en un futuro se celebren para la distribución de cantidades del Fondo de Adecuación Retributiva para la mejora de la calidad de los servicios públicos”.

La citada Consejería manifestó la aceptación de su Resolución para futuras negociaciones sin perjuicio de lo que en virtud de su autonomía, se acuerde por los sujetos negociadores.

7.5.Traslado por motivos de salud y acoso laboral

El expediente de queja **Q/1492/02**, tiene su origen en un reclamación presentada por un trabajador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León de la categoría profesional de Auxiliar de Enfermería, el cual fue declarado en situación de Incapacidad Permanente Total para su profesión habitual desde el 22 de febrero de 2002. Por tal motivo, el trabajador solicitó, al amparo de lo previsto en el entonces vigente Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, un nuevo puesto de trabajo compatible con su situación. Tramitado el pertinente procedimiento, la Dirección General de la Función Pública adjudicó al trabajador un puesto de su mismo Grupo profesional, concretamente de Auxiliar de Biblioteca, en el Servicio Territorial de Cultura de Soria.

Esta problemática guarda íntima relación con la que ya tuve ocasión de exponer en mi informe del año 2001, si bien en este caso las connotaciones tienen un carácter muchísimo más grave, dado que se han llegado a producir consecuencias para la salud del trabajador, según se cita

en la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social de Soria sobre el asunto sometido a debate, condenando a la Junta de Castilla y León.

En el escrito de queja, el interesado advertía que “muchos compañeros en mi misma situación fueron recolocados en puestos iguales al mío en las distintas provincias de Castilla y León” y que “el 100% de estos compañeros no superaron el periodo de prueba de tres meses dispuesto en el art. 26, en relación con el art. 9 punto 8 del Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León”. Por ello, el autor de la queja se dirigió a esta Procuraduría, ante el convencimiento de no ser evaluada durante el periodo de prueba con objetividad, algo que ratificó personalmente en comparecencia realizada ante esta Institución, cuando llevaba cuatro días prestando servicios en la Biblioteca Pública de Soria, en los cuales, según manifestó, la Directora del centro y los compañeros ponían todo tipo de impedimentos que obstaculizaban el desempeño de su puesto de trabajo.

En cumplimiento de lo establecido en el art. 14 de la Ley reguladora de esta Institución, se dio traslado a la Dirección de la Biblioteca Pública de Soria y al Servicio Territorial de Cultura de Soria de los hechos significados en el escrito de queja para que respondieran por escrito sobre tales hechos y adjuntaran, en su caso, los documentos y testimonios que considerasen adecuados. En la contestación remitida por la Dirección de la Biblioteca se negaron los hechos denunciados en la reclamación, considerando que era absolutamente falso que hubiera

existido acoso laboral alguno contra el autor de la queja. Por su parte, el Jefe del Servicio Territorial de Cultura de Soria informó que la actuación de la Biblioteca Pública de Soria y de ese Servicio Territorial “se rige por el más absoluto respeto a la legalidad” y que no se tenía conocimiento de ningún tipo de conducta irregular del personal de la Biblioteca y, en particular, de su Dirección hacia el interesado.

Inicialmente, debe subrayarse que no es la primera vez que esta Procuraduría tiene conocimiento de la existencia de problemas en los traslados de puestos de trabajo, por motivos de salud, a puestos de Auxiliares de Biblioteca. En efecto, en el año 2001 se tramitó un expediente de queja con unos condicionantes sustancialmente idénticos a los del presente expediente, y que concluyó con una Resolución dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en la que se propuso profundizar en los instrumentos de coordinación interadministrativa, con el fin de garantizar en la mayor medida posible el acierto en la decisión del nuevo puesto de trabajo, adjudicado a los trabajadores que debieran ser trasladados por motivos de salud. Con ello, se trataría de evitar situaciones como la acaecida en el expediente del año 2001, en el cual el trabajador trasladado por motivos de salud vio por dos veces denegada la superación del periodo de prueba por no poseer los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar los puestos de trabajo de Auxiliar de Biblioteca y Verificador, respectivamente.

Además de la queja tramitada por esta Procuraduría en el año 2001 a la que se ha hecho alusión, en la tramitación de este expediente se ha tenido conocimiento de algunos otros casos, en los que han concurrido circunstancias muy similares. Así, podría hacerse mención a un trabajador trasladado por motivos de salud también a un puesto de Auxiliar de Biblioteca, en este caso en la localidad de Segovia, el cual elevó una reclamación al Comité de Empresa de la Administración autonómica en Segovia por la desconsideración de los empleados de la Biblioteca hacia su persona. En este caso, llamaba la atención la solicitud de información por escrito elevada por el interesado al Director de la Biblioteca Pública de Segovia sobre el programa informático utilizado en la Biblioteca, ante la falta de información verbal facilitada tanto por el Director como por el resto de la plantilla. Y también cabe resaltar que en este caso se llegó a incoar un expediente disciplinario por los hechos sucedidos en la Biblioteca de Segovia.

En consecuencia, estamos ante una situación reiterada que se manifiesta en que los trabajadores trasladados por motivos de salud a puestos de Auxiliar de Biblioteca ven sistemáticamente denegada la superación del periodo de prueba, existiendo suficientes indicios de los que se puede deducir que el trato recibido por estos trabajadores no ha sido el deseable, al no recibir el apoyo mínimo necesario que requiere cualquier trabajador para el desempeño de un nuevo puesto de trabajo.

En el asunto que nos ocupa, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en cumplimiento de la normativa aplicable, resolvió trasladar al trabajador autor de la queja a un puesto de Auxiliar de Biblioteca, adaptado a su estado de salud, y aclara, como no podía ser de otra manera, que la capacidad del trabajador para realizar las tareas de su nuevo puesto de trabajo no puede ser objeto de valoración *a priori*. Dicha Consejería, siendo consciente de las deficiencias del sistema de traslados por motivos de salud, exponía en su informe que *“dentro del proceso negociador de un nuevo Convenio Colectivo está prevista la modificación del citado procedimiento, con el fin tanto de mejorar el sistema como de evitar la producción de resultados no previstos ni queridos y que asimismo dé respuesta más satisfactoria y eficaz a las expectativas tanto de la Administración de cara a la prestación de un mejor servicio a los ciudadanos, como de los trabajadores que por causa de salud solicitan un cambio de puesto de trabajo que se adapte a su situación”*. Esta modificación, como es sabido, viene incorporada en el Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración autonómica vigente desde el 1 de enero de 2003.

Estudiando la diversa documentación obrante en el expediente, esta Procuraduría pudo llegar a concluir que en este supuesto existían elementos probatorios suficientes que demostraban que el interesado no había sido valorado con objetividad en el desempeño de sus funciones y, más aun, que el trato que había recibido por parte de la Directora y de los compañeros de

la Biblioteca Pública de Soria no había respondido aparentemente a cauces de normalidad.

En primer lugar, se hizo mención a la declaración realizada por unanimidad por el Comité de Empresa competente sobre la situación laboral que estaba sufriendo el trabajador trasladado durante el periodo de prueba, en la que se denunciaba el rechazo a la forma de comportarse la Dirección del Centro y la desconsideración realizada por algunos compañeros en la jornada laboral, con el consentimiento de la Dirección del Centro. Esta denuncia, remitida a la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio Colectivo, fue a su vez remitida a la entonces Consejería de Educación y Cultura sin que conste en esta Procuraduría que la citada Consejería haya dado trámite alguno a la misma.

Dos elementos probatorios demuestran que el trabajador no fue valorado con objetividad en el periodo de prueba: El primero es la existencia de una Resolución de la Dirección General de la Función Pública, en la que se da por rescindido ese periodo de prueba a fin de adjudicar un nuevo puesto de trabajo al interesado. Esta rescisión del periodo de prueba acordada por la propia Administración parece implicar que no existían elementos de juicio objetivos para determinar la superación o no superación del correspondiente periodo de prueba.

El segundo elemento acreditativo del trato discriminatorio del trabajador trasladado a la Biblioteca Pública de Soria, que conlleva tintes de extrema gravedad, es la existencia de un informe médico de

Urgencias del Hospital General de Soria en el que se determina textualmente como impresión diagnóstica “*ansiedad-depresión secundaria por problema laboral*”. El informe aludido fue confirmado en todos sus extremos por la Psicóloga de la Unidad de Salud Mental del Centro de Salud Mental adscrito al Centro de Atención Primaria de Soria, cuyo juicio diagnóstico fue el siguiente: *Trastorno adaptativo mixto con ansiedad y estado de ánimo depresivo*.

La presunción de que no se ha valorado con objetividad el desempeño del puesto de trabajo de Auxiliar de Biblioteca de todos los trabajadores trasladados por motivos de salud en general, y del autor de la queja, en particular, parece obedecer al hecho de que los trabajadores titulares de dichos puestos entienden que los trabajadores trasladados por motivos de salud darían lugar a una “falta de profesionalidad” y a “una preocupación por el inevitable y progresivo deterioro del servicio”. En este sentido, el Diario El Adelantado de Segovia de 6 de octubre de 2000, en su página 3, dentro del apartado de Opinión, contiene una columna firmada por los Auxiliares de la Biblioteca Pública de Segovia, en la que se critica lo que se denomina una “política indiscriminada de traslados”. Esta corriente de opinión es compartida, al parecer, por los restantes directores de biblioteca y auxiliares de biblioteca de la Administración autonómica, constando en poder de esta Procuraduría de un escrito de protesta de los auxiliares de biblioteca de Burgos sobre la cobertura de las plazas vacantes de Auxiliar de Biblioteca por personal, a su entender, no cualificado.

Estas críticas, compartidas por varios directores de las bibliotecas de la Consejería de Educación y Cultura, son fácilmente desmontables, en tanto que el propio texto del Convenio Colectivo, al definir la categoría de Auxiliares de Biblioteca, no exige ningún tipo de titulación específica, sino únicamente el Bachiller o la Formación Profesional de Grado Superior o equivalente. El propio Convenio, al definir sus funciones, dice que “realizan funciones de apoyo al personal titulado en trabajos que requieren cierto grado de conocimiento teórico y práctico de las técnicas bibliotecarias”. Ahora bien, si la exigencia de los conocimientos de las técnicas bibliotecarias se lleva a un extremo restrictivo, como así lo vienen haciendo los directores de las bibliotecas públicas, ello implicaría que el traslado de los trabajadores afectados por problemas de salud sería inviable, en tanto que todas las categorías profesionales (incluida la de Auxiliar de Biblioteca, que no requiere una titulación concreta) exigen unas capacidades o aptitudes particulares para su desempeño.

Otro argumento digno de ser destacable y que reafirma la idea de que los traslados a los puestos de Auxiliar de Biblioteca no han respondido a la multiplicidad de informes evacuados por los órganos administrativos previamente a la adjudicación del puesto, es el hecho acreditado de que de todos los trabajadores destinados a puestos de Auxiliar de Biblioteca como consecuencia de una incapacidad permanente, ninguno ha superado el periodo de prueba (PE 3616-II, *BOCCYL* nº 274, de 27 de noviembre). En este sentido, llama la atención que ni siquiera uno sólo de los trabajadores trasladados han podido superar el periodo de prueba, cuando, como ya se

indicó, el Convenio Colectivo no exige ningún tipo de titulación universitaria específica para el desempeño del puesto de Auxiliar de Biblioteca.

En la respuesta emitida por la entonces Consejería de Educación y Cultura a la citada pregunta parlamentaria escrita, únicamente se hacía indicación de un trabajador de la provincia de Soria que estaba pendiente de la finalización del periodo de prueba (precisamente el autor de la queja). Los motivos de la no superación del periodo de prueba, según se publicó en el *BOCCYL*, se centraban básicamente en la falta de posesión de conocimientos teóricos y prácticos de biblioteconomía, algo que ni directa ni indirectamente exige el Convenio Colectivo vigente en la Administración de la Comunidad de Castilla y León para acceder a la categoría de Auxiliar de Biblioteca.

Así pues, todo hace indicar que en los traslados por motivos de salud a puestos de trabajo de Auxiliar de Biblioteca se podría estar ante un conflicto de intereses, manifestado en el hecho de que no se informa positivamente la superación del periodo de prueba por los trabajadores trasladados de otras categorías. Y en torno a esta apreciación, sorprende que ni uno sólo de los trabajadores trasladados haya podido superar el periodo de prueba y que, al menos, varios de ellos han tenido importantes problemas laborales durante su estancia en las diversas Bibliotecas Públicas, incluso dando lugar a bajas laborales debidamente acreditadas.

La relación que surge entre la Administración que traslada a los trabajadores por motivos de salud en uso de sus competencias y las bibliotecas receptoras de estos trabajadores trasladados, las cuales, de manera sistemática, informan desfavorablemente la superación de los periodos de prueba, da lugar a un conflicto -reconocido expresamente en un artículo de opinión por los auxiliares de Biblioteca de Segovia-, en el cual, quienes resultan más perjudicados objetivamente son los trabajadores trasladados por motivos de salud. De este modo, los trabajadores trasladados verán cómo ejercitan durante tres meses un puesto de trabajo, respecto del cual, no verán facilitada su adaptación, sino más bien todo lo contrario.

Todo lo expuesto hasta el momento nos lleva a la necesidad de adoptar medidas que garanticen el acierto en el puesto de trabajo que se adjudica a los trabajadores trasladados por motivos de salud, intentando que dicho puesto sea adaptado a sus condiciones personales de salud y que no se tengan que iniciar sucesivos procedimientos de traslado.

Es importante destacar que las únicas quejas que se han recibido en esta Procuraduría sobre la problemática de estos traslados se han referido exclusivamente a los puestos de Auxiliar de Biblioteca. Por lo tanto, y teniendo en cuenta que el vigente Convenio Colectivo en su art. 11.2.5 establece que las movilidades por causa de salud se llevarán a cabo, en principio, en el ámbito de la Consejería donde radique el último destino del trabajador discapacitado, sería necesaria una intervención desde la

Consejería de Cultura y Turismo para evitar que se repitan en un futuro situaciones como las descritas, garantizando en todo caso que los trabajadores trasladados por motivos de salud a puestos de Auxiliar de Biblioteca sean valorados con objetividad en el desarrollo de su periodo de prueba.

Se requiere, en definitiva, que los trabajadores trasladados por motivos de salud a puestos de Auxiliar de Biblioteca tengan la garantía de ser valorados justamente, algo que, a tenor de lo expuesto, no parece haberse realizado hasta la fecha. Y es en esa función garantizadora, donde la Consejería de Cultura y Turismo no puede permanecer impasible, debiendo conjugar el derecho de los trabajadores trasladados por motivos de salud a que se facilite su adaptación a ese nuevo puesto de Auxiliar de Biblioteca y los pretendidos derechos de los Auxiliares de Biblioteca, los cuales, con independencia de su formación académica, ocupan puestos de trabajo para cuyo desempeño simplemente se requiere el Bachiller o Formación Profesional de Grado Superior o equivalente. Y desde este punto de vista, no cabe amparar la denegación sistemática de la superación de los periodos de prueba de los trabajadores trasladados por motivos de salud por no disponer de unos conocimientos no exigidos por el Convenio Colectivo, máxime cuando se suscitan dudas razonables sobre el apoyo y la objetividad de los responsables de las bibliotecas en la adaptación al nuevo puesto laboral y posterior valoración de los trabajadores trasladados.

Finalmente, por lo que respecta al caso concreto de esta Resolución, esta Procuraduría considera que existen suficientes indicios, ratificados por unanimidad por el Comité de Empresa de la Administración autonómica en Soria, de los cuales podría derivarse responsabilidad disciplinaria de algunos empleados de la Biblioteca Pública de Soria. Dada la gravedad de los hechos denunciados, los cuales han llegado incluso a motivar la baja laboral del trabajador trasladado, parece necesario que esa Consejería de Cultura y Turismo realice cuantas actuaciones sirvan para esclarecer los hechos denunciados y, en su caso, exigir la responsabilidad disciplinaria correspondiente. A estos efectos, es significativo reiterar que la propia Administración autonómica, a través de la Dirección General de la Función Pública, ha rescindido el periodo de prueba de este trabajador en el puesto de Auxiliar de Biblioteca de Soria, lo que resulta claro síntoma de que el trato recibido por el citado trabajador no ha sido el adecuado e invalida la valoración efectuada por la Directora de la Biblioteca a la que fue destinado.

Esta Procuraduría en la Resolución remitida a la Consejería de Cultura y Turismo realizó las siguientes propuestas:

“1.- Que por esa Consejería de Cultura y Turismo se adopten las medidas que sean pertinentes con el fin de garantizar el mayor acierto posible en los cambios de puestos de trabajo por motivos de salud que se lleven a cabo dentro del ámbito de la Consejería, en

general, y respecto a los puestos de Auxiliar de Biblioteca en particular.

2.- Que desde la Consejería de Cultura y Turismo se realicen cuantas actuaciones sean necesarias, con independencia de los informes emitidos por los directores de las bibliotecas públicas, para así garantizar la valoración objetiva del desempeño de los puestos de trabajo de Auxiliar de Biblioteca por los trabajadores trasladados por motivos de salud, siempre teniendo en cuenta la descripción y la titulación exigida para el desempeño de la Categoría de Auxiliares de Biblioteca del Grupo IV, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo I del Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos dependientes de ésta.

3.- Que desconociendo, a la vista de los informes remitidos por la entonces Consejería de Educación y Cultura y de la documentación obrante en el expediente, la existencia de actuación alguna de esa Consejería tendente al esclarecimiento de los hechos denunciados por el autor de la queja, se proceda por esa Consejería de Cultura y Turismo a incoar una información reservada sobre los hechos sucedidos durante el periodo de prueba de la citada trabajadora y, en su caso, a exigir la responsabilidad disciplinaria correspondiente”.

En contestación a nuestra propuesta, la Consejería de Cultura y Turismo informó que toma en cuenta las observaciones realizadas en dicha Resolución para garantizar el mayor acierto posible en los cambios de puestos de trabajo, por motivos de salud, que se lleven a cabo dentro del ámbito de esta Consejería, y da traslado de las mismas a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, para su conocimiento y toma en consideración, en el marco de lo dispuesto en el Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Administración General de la Comunidad y organismos autónomos dependientes de ésta.

ÁREA B

ÁREA B

URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

Expedientes Área.....	265
Expedientes remitidos a otros organismos	24
Expedientes admitidos.....	151
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 171. En cuanto a la distribución material de las quejas presentadas en el año 2003, una vez más, la mayoría de los problemas que se han suscitado están relacionados con la disciplina urbanística (122). En este sentido, se vuelven a repetir los temas que más números de quejas motivaron respecto a lo acontecido 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 (16). 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 (33) los principales motivos de queja fueron:

- La pasividad de los ayuntamientos ante la falta de ejecución por parte de los promotores de las obras de urbanización.
- La denegación de enganches a las redes de agua potable o saneamiento de viviendas construidas sin ningún tipo de autorización administrativa.

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/34/03**, **Q/714/03**, **Q/332/03** y **Q/827/03**, en las que se cuestionaba la legalidad de los acuerdos adoptados por la Administración tanto para la aprobación como para la modificación del planeamiento. En todas ellas se acordó el archivo del expediente, entendiendo 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.

Valga como ejemplo la queja, **Q/332/03**, en la que se cuestionaba la legalidad de una modificación puntual de unas Normas Subsidiarias. Al respecto, esta Procuraduría concluyó que la potestad planificadora se configura esencial y profundamente discrecional (a modo de ejemplo la STS de 21-09-93), lo que supone que la Administración goza de total libertad para determinar la forma en que ha de quedar ordenado el territorio y cual sean los destinos de los inmuebles. Esto quiere decir que la opción por una de las múltiples alternativas de ordenación es jurídicamente indiferente. Así, la denominada “discrecionalidad técnica” del planificador no es enjuiciable en sede jurisdiccional de modo pleno, de forma que la revisión judicial se contrae al control de los elementos reglados, a la existencia de un desacomodamiento legal o reglamentario, a una irracionalidad en la solución dada, a una desviación de poder o una arbitrariedad (STS de 02-01-92).

Centrándonos en la técnica de la desviación de poder (se produce dicha desviación en el caso del ejercicio de la potestad de planeamiento cuando la opción elegida inicialmente, o en la revisión o modificación del plan, no atiende a la satisfacción del interés general, primando intereses particulares sobre derecho de los ciudadanos a la adecuada ordenación del territorio), hay que tener en cuenta que el que la alega debe probarla cumplidamente, sin que pueda basarse en meras presunciones (STS de 05-05-87, 03-04-92, 10-05-95 y 14-07-95, a modo de ejemplo). Rige, además, una presunción de legalidad del planeamiento, para cuya destrucción se exige una clara actividad probatoria que deje seriamente demostrado el desacierto, error o irracionalidad de la Administración (Sentencias del TS de 30-10-91, 16-02-93, 19-07-94 y 15-11-95 entre otras). Conviene recordar que para legitimar el ejercicio discrecional de la Administración basta con que ésta haya realizado una valoración racional de los hechos determinantes de su actuación conforme a los juicios técnicos emitidos en el expediente, sin que la disconformidad con las determinaciones del nuevo planeamiento constituya fundamento suficiente para que prospere una impugnación.

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.

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, en concreto veintidós, 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.

En la primera queja, **Q/719/02**, se hacía alusión a la ejecución de una serie de obras en el término municipal de Santovenia del Esla sin contar con la correspondiente licencia 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 no haber incoado expediente sancionador al respecto. En el citado informe se añade que tal asunto fue llevado por las partes a la jurisdicción civil habiéndose dictado sentencia. Con posterioridad el Ayuntamiento inicia procedimiento de restauración de la legalidad concediendo licencia municipal de obras.

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.

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. 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. (arts. 113.1 y 114 de la LUCYL).

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupa se puso de manifiesto la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento en relación con las obras objeto de denuncia.

El Ayuntamiento de Santovenia del Escla reconoce que se han ejecutado una serie de obras sin contar con la correspondiente licencia municipal. En concreto, en su informe señala que *“es cierto que se iniciaron unas obras sin contar con licencia municipal”* añadiendo que *“el Ayuntamiento, teniendo noticias de dicha obra, ha iniciado el oportuno procedimiento para su legalización si a ello hubiera lugar”*

Con posterioridad, en otro informe señala textualmente que “este Ayuntamiento no incoó expediente sancionador contra las obras. Tal asunto fue llevado por las partes a la jurisdicción civil, quien en su día emitió

sentencia que en fotocopia se adjunta. Una vez esta Alcaldía tuvo conocimiento de dicha sentencia y, una vez, que los propietarios de la vivienda en cuestión cumplieron con los requerimientos de su fallo, se instó a los mismos para que legalizaran las obras, concediéndose por esta Alcaldía licencia municipal de obras, tras el cumplimiento de todos los trámites legales”.

En consecuencia, comprobada la existencia de una infracción urbanística, el Ayuntamiento debió 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. Y ello porque el incumplimiento de las previsiones legales, tanto por acción como por omisión, 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.

Admitiéndose como medida de restauración de la legalidad la licencia municipal de obras concedida, se formuló la siguiente resolución:

“Que, en sucesivas ocasiones, se adopten las medidas de protección de la legalidad urbanística, incoando los oportunos expedientes sancionadores”.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte del Ayuntamiento de Santovenia del Esla.

Una segunda queja, **Q/404/03**, hacía alusión a la pasividad municipal en relación con la ejecución de una serie de obras en la planta baja de un edificio sin contar con la correspondiente licencia de obras, pese a que se había procedido a denunciar estos hechos ante el Ayuntamiento de La Robla (León).

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitieron por esta Administración Local dos informes en los cuales se hacían constar textualmente los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

1. Escrito de fecha 06.05.2003:

“La Comisión de Gobierno por unanimidad, acuerda:

Indicar al Procurador del Común que por parte de la Alcaldía se adoptó resolución, por la que se acordó suspender como medida cautelar los actos de edificación que realizaba el denunciado, en una finca situada en el término municipal de la Robla, que consistían en obras de acondicionamiento de un local para su transformación en vivienda, careciendo de la preceptiva licencia municipal de obras.

Resolución que le fue notificada a la persona que se encontraba en la obra”.

2. Escrito de fecha 30.07.2003:

“En contestación a sus escritos, tengo a bien indicarle que la Comisión de Gobierno concedió a la persona denunciada, licencia municipal de obras para la construcción de vivienda en planta baja situada en esta localidad de La Robla, a la vista del proyecto técnico redactado por un arquitecto, y del informe favorable emitido por el arquitecto técnico 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 La Robla abordando para ello, por un lado, los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico y, por otro, la prescripción y caducidad administrativa, para, con posterioridad, conectarlo con el caso concreto que nos ocupa.

Analizados ya los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico, es preciso hacer mención al régimen de la prescripción y caducidad administrativas.

En este sentido conviene señalar que 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: no es algo externo a él, sino una condición inherente a su existencia, contenido y ejercicio que son de este modo limitados o, mejor, delimitados. 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.

Conectando el régimen jurídico descrito con el informe remitido por el Ayuntamiento se desprende lo siguiente:

“- Con fecha 19.02.03 la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de La Robla acordó por unanimidad suspender los actos de edificación que realizaba el denunciado, en una finca, careciendo de la preceptiva licencia municipal de obras.

- Con fecha 03.06.03 se comunica a esta Institución que las obras continúan ejecutándose pese a la resolución de la alcaldía de paralización de dichas obras.

- Con posterioridad la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de La Robla, acuerda conceder al denunciante licencia municipal de obras para la construcción de la vivienda citada.

- No existe constancia de que se haya tramitado procedimiento sancionador alguno relacionado con esta cuestión.

- Se admite como medida de restauración de la legalidad urbanística la concesión de licencia municipal de obras, a la vista del proyecto técnico y del informe favorable emitido por el arquitecto técnico municipal”.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Que se proceda a la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores respecto a los ilícitos urbanísticos (art. 115.1. c. 1º y 4º) sobre los que no se haya producido la prescripción de la infracción, con base en lo dispuesto en el art. 115 y ss. de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León”.

Con posterioridad se recibe escrito del Ayuntamiento de La Robla en el que se acuerda “quedar enterado” de dicha resolución, pero sin manifestar la aceptación o el rechazo de la misma.

En el escrito de denuncia de la tercera queja analizada, **Q/1576/03**, se hacía referencia a la edificación de una nave industrial en un terreno que se encuentra situado entre el Ayuntamiento de Onzonilla y el de Santovenia de la Valduncina, sin las preceptivas licencias.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Santovenia de la Valduncina informe del que se desprenden los siguientes hechos:

“- Con fechas 25.07.03 y 06.08.03, se presentan en el Ayuntamiento de Santovenia escritos por el interesado, solicitando la paralización de los actos de ejecución.

- Con fecha 19.08.03, se emite informe técnico del que se desprende que los terrenos donde se está construyendo la nave industrial se hallan calificados según las Normas Subsidiarias Municipales, como suelo rústico.

- *Por decreto de la Alcaldía el 20.08.03, (notificado el 03.09.03) se procede a la suspensión y paralización de las obras en ejecución.*
- *Con posterioridad, en concreto, en fechas 15.12.2003 y 19.01.2004, se recibe en esta Institución escritos en los que se pone de manifiesto, incluso con la intervención del Cuerpo de la Guardia Civil, la continuación de las obras, incumpléndose así el acuerdo de suspensión y paralización de las mismas.*
- *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, ni que se hayan adoptado las medidas previstas en el art. 113.3 de la LUCYL”.*

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Santovenia de la Valduncina abordando para ello los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico.

En este sentido, se reitera que el expediente de protección de la legalidad y el expediente sancionador están conexados y son tributarios uno del otro, pero se trata de expedientes distintos. El expediente de protección tiene por finalidad restaurar la legalidad infringida y reponer las

cosas al estado primitivo. El expediente sancionador tiene por fin la imposición de una sanción económica, al infractor o infractores y ello aunque la construcción o el uso sea legalizable, ya que edificar sin licencia constituye en sí mismo una infracción. Son, pues, expedientes conexos aunque distintos.

En consecuencia, constatado que se carece de título administrativo habilitante, se abre propiamente el procedimiento específico de protección y restauración de la legalidad urbanística. La suspensión de las obras iniciadas, suspensión cautelar por su finalidad, puede o, incluso, debe ir acompañada de medidas complementarias de inexcusable adopción, reglada o debida (se deben adoptar en cuanto se verifica la vulneración del orden urbanístico) y de tramitación urgente (“inmediatamente”).

El art. 113.1 a) establece la “paralización de los actos de ejecución, con carácter inmediatamente ejecutivo”, disponiendo el art. 113.3 LUCYL medidas complementarias tendentes a garantizar la paralización efectiva de las obras.

La orden de suspensión es, en consecuencia, una medida cautelar tendente a congelar las obras en el estado en que se encuentren para impedir un avance que, en su caso, haría más gravosa la demolición posterior.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Primero. Que se inicie un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, 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 del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ilícito urbanístico, con base en lo dispuesto en los art. 115 y ss de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León.

Tercero. Que se adopten las medidas cautelares previstas en el art. 113.3 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, para garantizar la total interrupción de los actos en ejecución”.

En contestación a esta resolución el Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina informó a esta Procuraduría que *“dado que la ubicación exacta de las obras objeto de este expediente no está clara, se ha procedido a solicitar al Instituto Geográfico Nacional la delimitación de ambos términos”*, añadiendo que *“en tanto no se reciba esta información se mantiene en vigor la medida de suspensión y paralización de las obras”*.

No obstante, y dado que el motivo de la queja era la edificación de una nave industrial entre dos términos municipales, sin las preceptivas licencias, también se solicitó información a la otra Administración Local implicada, esto es, al Ayuntamiento de Onzonilla.

Remitido el informe correspondiente, se pone de manifiesto que la mencionada construcción se encuentra en término municipal de Onzonilla

en suelo clasificado como urbano industrial y se adecua a la normativa municipal vigente, razón por la cual se concedió la preceptiva licencia de obra.

Por todo ello, se remitió contestación a dicho Ayuntamiento comunicándole el archivo del expediente al no observarse ninguna irregularidad en su actuación.

Por último, y para finalizar el estudio de este apartado, cabe destacar la **Q/207/03**; la misma versaba sobre la ejecución de obras sin licencia en una urbanización.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Administración Local informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

“De conformidad con lo interesado, adjunto copia del expediente sancionador tramitado.

Con respecto a las obras, se ejecutó, con licencia municipal, la reconstrucción del muro en la zona en que se produjo el corrimiento. Por lo que se refiere al resto de la excavación y muro está aún pendiente de legalización”.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación

desarrollada por el Ayuntamiento de Carrión de los Condes abordando para ello, de nuevo, los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico para, con posterioridad, conectarlo con el caso concreto que nos ocupa. De la documentación obrante en el expediente podemos destacar los siguientes hechos:

- En la urbanización objeto de denuncia se realizaron obras de excavación y consolidación del corte vertical producido por dicha excavación, sin la preceptiva licencia de obras.

- Con posterioridad, en el corte producido por la excavación se produce un corrimiento de tierras que afecta al fondo de una de las parcelas de la urbanización. En este momento se presenta proyecto técnico concediéndose licencia de obras para construcción del muro en la zona de corrimiento. No obstante, el resto de la zona excavada sigue sin contar con la preceptiva licencia de obras.

- Como consecuencia de lo anterior, por Decreto de la Alcaldía se inició expediente sancionador por posible infracción urbanística, imponiendo a la empresa responsable una multa.

- No existe constancia de que se haya tramitado procedimiento de restauración de la legalidad urbanística.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Que se inicie un procedimiento de restauración de la legalidad urbanístico 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”.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte del Ayuntamiento.

1.2.2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida

Según señala el TS, 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/1818/01**, se hacía alusión a la pasividad municipal del Ayuntamiento de Santovenia de la Valduncina ante el incumplimiento, por parte de la Junta Vecinal de Villacedré, de las condiciones impuestas en la licencia de obras concedida para ejecutar un cerramiento de parcela en un camino vecinal, pese a la denuncia presentada en el Registro del Ayuntamiento.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esta Administración Local

informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

“1°.- Ante la denuncia presentada con fecha 26.12.01, se ha procedido a iniciar los trámites correspondientes de expediente sancionador y de restauración de la legalidad, solicitando los oportunos informes -técnico y jurídico- preceptivos.

2°.- Con fecha 16.01.02, se emite informe por el Arquitecto, considerando la infracción urbanística cometida como –leve-, sobre la base del art. 115 de la Ley 5/1999, al estimarse que la entidad del daño producido y del riesgo creado es escasa.

3°. - Con fecha 28.01.02, se emite informe por el Ayuntamiento, sobre aspectos legales y tramitación a tener en cuenta en el supuesto de las obras realizadas por la Junta Vecinal de Villacedré.

4°. - El 30.01.02, se dicta decreto por la Alcaldía, por el que se interesa el trámite de audiencia al interesado por término de quince días, sobre la base del art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, habiéndose procedido a la notificación de dicho acuerdo a la Junta Vecinal de Villacedré.

5°. - En la actualidad el expediente se halla en tramitación, pendiente de las posibles alegaciones que pueda presentar el

interesado, en el plazo concedido de 15 días. Transcurrido dicho plazo se continuará con el procedimiento, con los trámites a que haya lugar”.

Con posterioridad, 08.08.03, remite otro informe en el cual se hace constar que:

“1. - En el trámite de alegaciones sobre el expediente incoado de infracción urbanística y de restauración de la legalidad a la Junta Vecinal de Villacedré, por construcción de valla; por la parte interesada se presenta escrito, en el que se manifiesta la falta de interés económico en la realización de la obra, tratándose únicamente de adecentamiento de zona para disfrute de todos, que no podría llevarse a cabo mediante la construcción de un cierre diáfano, por encontrarse el cementerio municipal en la parte posterior, resultando por consiguiente una obra de interés general.

2. - Con fecha 03.04.02, se interesa por Decreto informe técnico sobre incompatibilidad y valoración de reposición, emitiéndose el mismo con fecha 24.04.03, ascendiendo la valoración a 1800.

3. - Teniendo en cuenta la consideración por parte del técnico municipal, de la infracción urbanística como –leve-, y de acuerdo con el art. 121 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, la infracción urbanística se halla prescrita. No obstante, con esta misma fecha se da traslado, nuevamente del expediente, al técnico municipal, así como al Servicio de Asistencia

a Municipios de la Diputación Provincial, a efectos de emisión de informes que correspondan, de los que se dará cuenta una vez sean emitidos”.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Santovenia de la Valduncina abordando para ello: 1) la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, 2) los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico y 3) la prescripción, caducidad y perención administrativa.

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 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.

Con carácter general, el apartado segundo del art. 42 de la LRJ-PAC, dispone:

“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria”.

Del propio contenido de varios preceptos de la LRJ-PAC, se desprende la obligación que corresponde a los sujetos públicos de adoptar medidas dirigidas a garantizar la resolución expresa de los asuntos cuya tramitación les corresponda, dentro del plazo normativamente establecido para ello.

En efecto, el art. 41 anteriormente citado de la LRJ-PAC dispone:

“Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos (...) adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos.”

Más específicamente, el primer párrafo del apartado sexto del art. 42 de la misma Ley preceptúa:

“Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo”.

No resulta baladí recordar aquí que la LRJ-PAC identifica a las personas que devienen responsables del cumplimiento de la obligación de resolver. Así, con carácter general, el art. 41 del citado cuerpo legal dispone:

“Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación...”

A su vez, y con carácter específico para el cumplimiento de la obligación de resolver, el apartado séptimo del art. 42 establece:

“El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son

directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de aquella a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente”.

El legislador español, al hacer referencia a este grupo de personas (porque pueden ser varias) como responsables del cumplimiento de la obligación de resolver, persigue el objetivo de evitar retrasos en la tramitación de los asuntos advirtiendo de la posible exigencia de responsabilidades por incumplimiento de las tareas que a cada uno correspondan.

Las consecuencias que se deben extraer de todo lo expuesto en este primer apartado son claras:

- La obligación de resolver de las Administraciones Públicas dentro de un plazo.
- La obligación que corresponde a los sujetos públicos de adoptar medidas dirigidas a garantizar la resolución expresa de los asuntos cuya tramitación les corresponda.
- 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.

Debido a que las otras dos cuestiones ya han sido analizadas anteriormente, nos remitimos a lo allí dispuesto pasando a sintetizar los hechos que se derivan de la documentación obrante en el expediente:

- Con fecha 27.09.01 se presenta denuncia en el Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina como consecuencia de la ejecución de unas obras -cerramiento de parcela- sin ajustarse a la licencia de obras concedida por acuerdo de la Comisión de Gobierno en fecha 03.05.01.

- Con fecha 26.12.01 se inician los trámites correspondientes a los expedientes sancionador y de restauración de la legalidad, solicitando informes técnico y jurídico, los cuales fueron remitidos con fechas 16.01.02 y 28.01.02, respectivamente, calificándose la infracción urbanística como leve.

- Con posterioridad, el 24.04.02, se emite otro informe técnico en el que se indica que ha de procederse a la demolición de la parte de la valla que no cumple las condiciones reflejadas en la licencia.

- Con fecha 13.08.03 tiene entrada en esta Procuraduría escrito remitido por el Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina comunicando que la infracción urbanística ha prescrito, cuestión ésta sobre la que se solicitó informe al Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial. En dicho informe se señala que *“el ejercicio de la acción restauradora de la legalidad caduca al año. El dies a quo de ese plazo es de la terminación de las obras por tratarse de una actividad continuada. Por otro lado, el TS entiende que la prescripción de las*

infracciones y, por consiguiente, la imposibilidad de sancionar, se cuenta, no desde la terminación de las obras, sino desde la fecha de comisión de la infracción, y si fuese desconocida, desde que pudo incoarse el procedimiento, lo que coincide con la aparición de los signos externos que permiten conocer los hechos sancionables.”

En consecuencia, comprobada la existencia de una infracción urbanística y adoptadas las medidas de protección de la legalidad urbanística, con la incoación de los preceptivos expedientes en fecha 26.12.01, se debió dictar resolución en el plazo indicado en el art. 117.5 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Primero: Que se estudie la posibilidad de exigir responsabilidades disciplinarias a las personas al servicio de esa Corporación local que tuvieron a su cargo el despacho de los expedientes sancionador y de restauración de la legalidad en los que no se ha cumplido la obligación legal de dictar resolución en plazo.

Segundo: Que se proceda a la declaración de perención (caducidad del procedimiento) de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística, con base en lo dispuesto en el art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

Tercero: Que, en sucesivas ocasiones, se adopten las medidas necesarias para evitar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos”.

Con fecha 07-04-04 el Ayuntamiento de Santovenia de la Valduncina aceptó las indicaciones hechas en relación con el punto segundo; sin embargo no comunicó su postura respecto de los puntos primero y tercero.

Cabe destacar una segunda queja cuyo número de referencia es **Q/74/03**.

En el escrito de denuncia se hacía alusión a la falta de contestación a un escrito presentado ante el Ayuntamiento de León en relación con las obras ejecutadas como consecuencia de la licencia de obras concedida para la construcción de un Centro Comercial.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por ese Ayuntamiento informe en el cual se hacían constar los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

“1. La Comisión Municipal de Gobierno en sesión ordinaria acordó conceder licencia de obras, para la construcción de edificio destinado a usos terciarios.

2. Con posterioridad se presenta ante el Ayuntamiento de León solicitud denunciando una serie de irregularidades que van contra

el acuerdo del Ayuntamiento, acuerdo que: “prohibía aumentar la altura de tres plantas”.

3. El Ayuntamiento informa que como consecuencia de la inspección se han detectado una serie de modificaciones de importancia en relación con lo grafiado en el proyecto que sirvió de base para la obtención de la licencia de obras. Por este motivo se solicita al promotor del inmueble que en el plazo de quince días presente solicitud de licencia para todas las modificaciones que no consten en el proyecto inicial.

4. Finalmente, la Comisión Municipal de Gobierno acuerda aprobar las modificaciones al proyecto de ejecución.

5. En consecuencia, se ha cometido una infracción urbanística, art. 115 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, no habiéndose incoado procedimiento sancionador alguno relacionado con esta cuestión.

6. Admitiéndose como medida de restauración de la legalidad la aprobación de las modificaciones al proyecto de ejecución”.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de León:

“Que se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ilícito urbanístico, con base en lo dispuesto

en los arts. 115 y ss de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León”.

Con fecha 4-3-04 el Ayuntamiento de León aceptó la resolución.

1.2.3. 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. No es ocioso advertir esto, pues existe una verdadera responsabilidad compartida –de la Administración y del propietario- en la conservación de los inmuebles y, consecuentemente, en la compensación de los eventuales perjuicios que la defectuosa cumplimentación de ese deber comporte, como se deduce de la jurisprudencia de nuestros tribunales en casos de daños sufridos por derrumbamientos de edificaciones en mal estado.

El motivo de la queja **Q/230/03** versaba sobre la pasividad municipal en relación con el cumplimiento de las órdenes de ejecución decretadas respecto a un inmueble.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

“En virtud de Decreto se archivan las actuaciones del expediente administrativo sobre orden de ejecución de un inmueble, debido a que el mismo es propiedad del Ayuntamiento de Valladolid”.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Valladolid.

En efecto, en el Decreto se pone de manifiesto que el inmueble de referencia, en virtud de la escritura de reparcelación urbanística otorgada por el Ayuntamiento de Valladolid determinada constructora correspondiente a la Unidad de Actuación nº 1 del Área de Intervención nº 79 del PGOU, es propiedad del Ayuntamiento de Valladolid.

Determinada la titularidad de la propiedad del inmueble el Ayuntamiento debe proceder al archivo de las actuaciones del expediente administrativo sobre orden de ejecución incoado por Decreto. No obstante, ello no le exime de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 8 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, Ley 5/1999, de 8 de Abril.

Nuestro ordenamiento da lugar a una definición del contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos 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.

Por todo ello se formuló la siguiente resolución:

“Como propietario del inmueble de referencia debe proceder a dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 8 .1.b) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León de 8 de Abril de 1999, realizando los trabajos necesarios para conservar o reponer las condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad”.

Con fecha 05.12.03 el Ayuntamiento de Valladolid aceptó la resolución.

Por su parte, en la **Q/491/03**, se hacía alusión al incumplimiento por parte del Ayuntamiento de León del Decreto de la Alcaldía-Presidencia a través del cual se resolvía proceder a la ejecución subsidiaria de las obras ordenadas consistentes en la reparación general de la cubierta de un edificio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación, se emitió informe por el Ayuntamiento implicado, según el cual:

“Por Decreto de la Alcaldía-Presidencia, se resuelve proceder a la ejecución subsidiaria de las obras ordenadas por Decreto de la Alcaldía-Presidencia, consistentes en la reparación general de la cubierta del edificio”.

Posteriormente, se emite informe por la sección de Arquitectura, en los siguientes términos:

“... que el edificio de referencia, en la colindancia con el edificio demolido, dispone de una pared lateral de una galería de madera que amenaza caída hacia el edificio y, constata asimismo, que dicha pared de cerramiento está construida con un tabique de ladrillo que se encuentra prácticamente suelto y fisurado, que también se encuentra en mal estado el alero superior, que como medidas de seguridad se habían colocado por parte de la empresa derribista unos puntales metálicos hasta el citado alero que si bien se estiman suficientes, habría que complementar con la demolición del citado tabique de cerramiento que no tiene ninguna función de carga.

Es por lo que, por Decreto de la Alcaldía-Presidencia, se resuelve ordenar a la propiedad del inmueble, el derribo del tabique lateral de ladrillo de la, galería con apercibimiento de ejecución subsidiaria ante el incumplimiento de lo ordenado .

Posteriormente y por informes emitidos por la Sección de Arquitectura, se comprueba que las referidas obras de reparación no han sido iniciadas, a excepción del tabique lateral que no se encuentra en el edificio, por lo que cabe suponer que ya ha sido demolido.

Según informe emitido por la Sección de Arquitectura, se comprueba que las referidas obras de reparación ordenadas por Decreto de la Alcaldía-Presidencia, no han sido ejecutadas, formulándose presupuesto de actualización de las mismas.

Por Decreto de la Alcaldía-Presidencia se resuelve otorgar a la propiedad del inmueble, el preceptivo trámite de audiencia y vista del expediente, requerir a fin de que se proceda a ejecutar las obras de reparación del alero, reposición de la cubierta y reparación del canalón y bajantes, con los apercibimientos ante el incumplimiento de lo ordenado de ejecución subsidiaria a su costa o la posibilidad de imposición de multas coercitivas, debiéndose de realizar las notificaciones del mencionado Decreto mediante la remisión de anuncios al Tablón de Edictos del Ayuntamiento de Madrid y al BOP.

Actualmente y por Informe emitido por la Inspección de Urbanismo, se constata que las obras no han sido realizadas, ante lo cual y en cumplimiento de los apercibimientos contenidos en el anteriormente mencionado Decreto de la Alcaldía-Presidencia, se procederá a la imposición de multas coercitivas, hasta un máximo de diez sucesivas, por periodicidad mínima mensual, hasta el límite del deber legal de conservación definido en el art. 8.2 de la Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, procediéndose posteriormente a la ejecución subsidiaria, a su

costa, conforme presupuesto formulado por el Arquitecto Municipal”.

En consecuencia, comprobado que por parte del Ayuntamiento implicado se pusieron en marcha los mecanismos necesarios para solucionar los hechos denunciados, se procedió al archivo del expediente.

El objeto del expediente **Q/1911/01**, consistía en los daños irrogados a un inmueble como consecuencia de la inactividad del Ayuntamiento de Soria.

Según el reclamante *“debido a esta inactividad se ha acentuado el mal estado del mencionado inmueble, iniciándose expediente de declaración de ruina del mismo por acuerdo de Comisión de Gobierno”.*

Admitida la queja a trámite se inició la investigación oportuna sobre la cuestión planteada.

En concreto, a la vista de lo informado por esa Alcaldía así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Soria abordando para ello el estudio, por un lado, de las denominadas “ordenes de ejecución de obras” y, por otro, de la responsabilidad patrimonial de la Administración por su funcionamiento, para, con posterioridad, conectarlo todo ello con el caso concreto que nos ocupa.

Primero. Las ordenes 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 –arts. 8 y 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León- 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.

Pues bien, esta configuración de las ordenes de ejecución no cede ni siquiera respecto a las edificaciones incursas en una causa legal de ruina. En este sentido hay que señalar que, en los últimos años, la jurisprudencia del TS ha venido matizando la regla a través de la cual se consideraban improcedentes las órdenes de ejecución en edificaciones con estas características. A modo de ejemplo, en el Fundamento Sexto de la STS de 05 de diciembre de 2001, (RJ 2002\511) se afirma con rotundidad:

“Ahora bien, esa doctrina jurisprudencial afirma que, incluso en esos casos (edificios en situación de ruina, como aclaración nuestra), el propietario debe realizar las obras urgentes y provisionales que sean necesarias para prevenir riesgos para la seguridad de las personas y de las cosas”.

Segundo. La responsabilidad patrimonial de la Administración por su funcionamiento.

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 como 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.

Conectando el régimen jurídico descrito en los dos puntos analizados con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por el Ayuntamiento y de la documentación que obra en poder de esta Procuraduría se desprende la existencia de razones suficientes para iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial en relación con la declaración de ruina del inmueble adoptada por acuerdo de Comisión de Gobierno.

En este sentido conviene recordar que, aunque la declaración de ruina es objetiva (se limita a la aplicación de la regulación legal de la ruina tras la constatación de un estado de hecho), siéndole indiferente los efectos de su procedencia (negligencia o desidia del propietario, daños ocasionados por terceros etc.), no es menos cierto que, dicha declaración, puede generar responsabilidades ajenas a las propias del expediente de ruina.

A este respecto, y a los efectos del reconocimiento de la situación jurídica planteada en la denuncia, se pueden considerar como hechos probados los siguientes:

- Aunque los servicios técnicos municipales pusieron de manifiesto el estado de deterioro en el que se encontraba el inmueble en cuestión, el Ayuntamiento tardó tres años y tres meses en dictar la primera de las ordenes de ejecución.

- Aunque el Ayuntamiento requirió en dos ocasiones a los propietarios para que ejecutaran obras de conservación que evitaran el deterioro del inmueble, ante el incumplimiento de las mismas, no actuó subsidiariamente a pesar de que en los dos casos se anunció ese medio de ejecución forzosa.

Así las cosas, a juicio de esta Procuraduría, en la actuación municipal descrita se dan todos los elementos para que los arrendatarios del edificio en cuestión tengan derecho a ser indemnizados:

1. Con la actuación de la Administración municipal se ha causado un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con los arrendatarios del edificio. La omisión de los servicios municipales al no dictar, en primer lugar, las correspondientes ordenes de ejecución y, en segundo lugar, al no ejecutar subsidiariamente las obras ordenadas, aparece como acontecimiento causal sin el cual el edificio en cuestión no hubiera entrado en ruina y por lo tanto, esta omisión, debe ser considerada como hecho idóneo para producir este resultado.

2. El daño causado o la lesión patrimonial sufrida por los arrendatarios tiene un carácter antijurídico ya que, como consecuencia de la declaración de ruina acordada, se ha procedido por parte de la propiedad a rescindir los contratos de arrendamiento a los inquilinos del consabido inmueble (art. 28.b) de la Ley de Arrendamientos Urbanos), lo cual constituye un perjuicio que no deberían haber tenido que soportar en el caso de que la Administración municipal no hubiera actuado negligentemente.

3. La ruina del edificio no se ha producido por un acontecimiento externo que pueda ser considerado como de fuerza mayor.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Soria:

“Que, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts.139 y ss de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su

modificación por la Ley 4/1999, se proceda al inicio de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a favor de los arrendatarios del inmueble”.

Dicha resolución no fue aceptada.

1.2.4. Ruina

Varias son las quejas que en este apartado se ha considerado oportuno destacar.

La primera, **Q/686/03**, hacía alusión al estado ruinoso de un edificio y al consiguiente peligro para los viandantes.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro un informe en el cual se hacía constar textualmente:

“Mediante Decreto de la Alcaldía se resolvió declarar en estado de ruina inminente el edificio, ordenando a la propiedad que en el plazo de un mes se desalojara el edificio y se procediese seguidamente a su demolición, actuación que el día de la fecha no ha sido efectuada, por lo que se procederá a iniciar expediente de ejecución subsidiaria de la demolición ordenada, con cargo a los obligados.”

A la vista de lo informado, se acordó el archivo del expediente debido a que la administración municipal había puesto en marcha los mecanismos necesarios para solucionar los hechos denunciados.

1.2.5. Antenas de telefonía móvil

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, 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.

A lo largo del articulado del Decreto 267/2001 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 cuenten 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.

Todo lo anterior deviene como consecuencia de las quejas planteadas en esta institución, **Q/669/02, Q/1220/02 y Q/903/03**, entre otras, en las que se comprueba que las instalaciones de telefonía móvil cuentan con licencia urbanística a la entrada en vigor del Decreto 267/2001, pero no con la pertinente certificación de la Consejería de Fomento.

1.2.6. Otros

Dentro de este apartado se ha considerado oportuno hacer referencia, en primer lugar, 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 y, en segundo lugar, cabe destacar un supuesto de incumplimiento de la normativa urbanística.

En concreto, y por lo que se refiere al primer apartado, podemos reseñar las siguientes quejas: **Q/597/03, Q/564/03, Q/2281/02, Q/742/03 , Q/2241/02 y Q/1320/01.**

La primera de ellas, **Q/597/03**, versaba sobre la falta de resolución expresa de la solicitud formulada por escrito presentado en la Delegación

Territorial de León por la que se instaba a declarar la caducidad del Proyecto Regional de la planta de reciclaje y compostaje de San Román de la Vega (León), aprobado como tal mediante Decreto 36/2001, de 15 de febrero.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió informe por la Consejería implicada.

Del informe remitido por esa Consejería se desprende lo siguiente:

- Con fecha 21.12.2001 el denunciante presenta ante la Junta de Castilla y León escrito solicitando la declaración de caducidad del proyecto Regional de construcción de una planta de reciclaje y compostaje en San Román de la Vega.

- Con fecha 12.04.2002 recibe escrito fechado el 18.03.2002, y firmado por la Dirección General de Calidad Ambiental, remitiendo documentación y concediendo un plazo de diez días para alegar y presentar los documentos y justificaciones pertinentes.

- Dentro del plazo anteriormente concedido, el denunciante presenta alegaciones, las cuales hasta la fecha no han sido contestadas, limitándose la Consejería de Medio Ambiente a señalar en el informe remitido que *“en las alegaciones formuladas no se introdujo ningún elemento nuevo, en relación con la solicitud inicial, que justificase la declaración de caducidad”*.

En este sentido 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.

A la vista del contenido del informe remitido, así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió abordar para ello 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 de notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, obligación establecida en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

El fundamento jurídico inicial de la presente resolución se encuentra en la ya citada obligación de resolver expresamente las peticiones o reclamaciones presentadas por los ciudadanos que vincula a todas las Administraciones Públicas. Efectivamente, el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero) amplía a los sujetos públicos administrativos la prohibición de *non liquet*, que el apartado séptimo del art. 1 del Código Civil preceptúa para los jueces y tribunales. Por tanto, de conformidad con el contenido de la norma jurídico-administrativa citada, la Administración tiene el deber

inexcusable de dictar y notificar resolución expresa, deber que se ha intensificado en la última reforma operada en la normativa reguladora de la actividad de las Administraciones Públicas.

La obligación de resolver de las Administraciones Públicas constituye un instrumento jurídico consustancial con un correcto funcionamiento de las diferentes Administraciones que conviven en nuestro sistema jurídico, de acuerdo con el principio de eficacia proclamado, al más alto nivel normativo, en el art. 103.1 CE y en el art. 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como con el criterio de eficiencia y servicio a los ciudadanos recogido en el art. 3.2 de la última de las normas citadas.

Desde un punto de vista temporal, el cumplimiento de la obligación señalada por los sujetos públicos debe llevarse a cabo, como no podía ser de otra forma, dentro de unos plazos que al efecto se establecen en el Ordenamiento Jurídico, plazos que, tal y como dispone el art. 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos. Con carácter general, el apartado segundo del art. 42 de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, dispone:

“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria.”

Del propio contenido de varios preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se desprende la obligación que corresponde a los sujetos públicos de adoptar medidas dirigidas a garantizar la resolución expresa de los asuntos cuya tramitación les corresponda, dentro del plazo normativamente establecido para ello.

En efecto, el art. 41, anteriormente citado de la Ley 30/1992, dispone:

“Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos (...) adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos”.

Más específicamente, el primer párrafo del apartado sexto del art. 42 de la misma Ley preceptúa:

“Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los

medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo”.

La determinación concreta del contenido y entidad de las medidas a adoptar queda fuera del ámbito de la presente resolución, por ser aquélla una decisión propia de los responsables organizativos de las unidades administrativas. Ahora bien, podría ser valorada la adopción de tales medidas en el marco de los nuevos instrumentos aprobados por la Administración Autonómica en materia de calidad y mejora continua de la actividad administrativa, ya que los plazos previstos para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos se encuentran directamente vinculados a los compromisos de calidad que las Administraciones Públicas asumen en relación con aquellos.

No resulta baladí recordar aquí que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, identifica a las personas que devienen responsables del cumplimiento de la obligación de resolver. Así, con carácter general, el art. 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre dispone:

“Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación...”.

A su vez, y con carácter específico para el cumplimiento de la obligación de resolver, el apartado séptimo del art. 42 establece:

“El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la responsabilidad a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente”.

El legislador español, al hacer referencia a este grupo de personas (porque pueden ser varias) como responsables del cumplimiento de la obligación de resolver, persigue el objetivo de evitar retrasos en la tramitación de los asuntos advirtiendo de la posible exigencia de responsabilidades por incumplimiento de las tareas que a cada uno correspondan.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

“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 Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero”.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte de la citada Consejería.

En el expediente **Q/2241/02** se hacía alusión a un acuerdo del Pleno a través del cual se le deniega al denunciante la expedición de un certificado sobre la existencia o no de expediente sancionador sobre una finca situada en el municipio de Pedraja.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Pedraja del Portillo informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

“Por el Pleno de este Ayuntamiento se deniega la expedición de certificado sobre la existencia o no de expediente sancionador, por no constar en el Ayuntamiento ni solicitud de licencia de obras ni certificado de fin de obra, expedido por técnico competente”.

A la vista de lo informado y de la documentación obrante en el expediente se comprueba lo siguiente:

1. Se solicita del Ayuntamiento de Pedraja de Portillo certificado sobre la existencia o no de expediente sancionador sobre una finca situada en ese término municipal.

2. El Ayuntamiento acuerda no expedir el certificado solicitado por no constar certificado final de la obra expedido por el técnico director de la misma.

3. Se solicita certificado en la Gerencia Territorial del Catastro de Valladolid; en el cual se pone de manifiesto que la casa está desde 1987, figurando como suelo urbano.

A la vista de lo expuesto, resulta aplicable la Disposición Transitoria quinta del RDLeg 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en vigor, según lo establecido en la Disposición Derogatoria 1 de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones).

Conforme a dicha disposición transitoria quinta, para autorizar e inscribir esas edificaciones y, una vez que se acredite suficientemente que a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, preexistía la edificación, debe bastar con justificar alternativamente:

a) Que esa edificación ha sido realizada de conformidad con la legislación urbanística entonces aplicable.

b) Que, en cualquier caso, ya no son procedentes medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Pedraja del Portillo:

“Que se remita comunicación al interesado donde se indique que ya no procede dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística”.

A la fecha de cierre de este informe el Ayuntamiento de Pedraja de Portillo aún no ha contestado.

A continuación pasamos a analizar otro expediente que se tramitó con el número **Q/742/03**. El motivo de la queja versaba sobre la falta de contestación al escrito presentado en el Ayuntamiento a través del cual se solicitaban una serie de datos respecto a una “torreta” de Retevisión instalada en una parcela del término municipal de Sahugo.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento del Sahugo un informe en el que, en su párrafo primero, se señala:

“En Sesión Extraordinaria se acordó por todos los asistentes que se denegaba la petición de información solicitada al haberse puesto ya en su momento de manifiesto al Municipio, y siendo conocido dicho extremo por el solicitante”.

A la vista de estos antecedentes de hecho procede, desde un punto de vista sistemático, partir del estudio del derecho no fundamental al acceso a los archivos y registros administrativos.

El art. 105 b) CE configura el “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y

defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”, como un derecho no fundamental aunque íntimamente relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Se trata, por lo tanto, de una configuración que en palabras del TS (S. 30-3-1999) “refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa).

Esta inequívoca vinculación entre el derecho de acceso a los documentos administrativos y la cláusula del Estado democrático también ha sido destacada en la jurisprudencia comunitaria. Así, el Tribunal de Justicia de la UE señaló, en su sentencia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo, C-58/94, la importancia del derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas, vinculando este derecho “al carácter democrático de las Instituciones”, señalando el Abogado General en sus conclusiones que “el fundamento de dicho derecho debe más bien buscarse en el principio democrático, que representa uno de los elementos básicos de la construcción comunitaria...”.

A esta primera característica hay que añadir otra no menos importante: su carácter instrumental. En efecto, el derecho de acceso a los documentos administrativos, como el resto de los derechos de información, se caracteriza porque se trata de un derecho eminentemente instrumental, en el sentido de que, de ordinario, se solicita acceder a los documentos con la finalidad de utilizar la información en ellos plasmada para los más variados fines, entre los que cabe destacar el control de la actuación pública y su sometimiento a los principios de legalidad, eficacia y buena administración. A esto debe añadirse que lo característico en un sistema de transparencia administrativa es, precisamente, que la Ley descarta, con carácter general, la consideración anticipada de los intereses o motivaciones del solicitante, de modo que la simple curiosidad del administrado es suficiente para fundar la comunicación de documentos (en este sentido, el Tribunal de Primera Instancia de la UE tiene declarado que todos los ciudadanos pueden solicitar tener acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, sin que sea preciso motivar la solicitud). Este carácter instrumental ha sido destacado en la ya citada Sentencia del TS de 30.03.1999 cuando señala:

“El Abogado del Estado pretende, en síntesis, que condicionemos el reconocimiento del derecho a obtener el acceso al expediente a la real existencia de los presupuestos necesarios para el ejercicio del derecho ... de reversión sobre cuya procedencia el recurrente precisamente pretende informarse. Si accediéramos a esta

pretensión estaríamos vinculando, del modo que hemos considerado incompatible con el principio constitucional de acceso a los registros públicos, la posibilidad de obtener la información útil para ponderar las posibilidades jurídicas de ejercicio de una pretensión al parecer administrativo sobre la efectiva titularidad del derecho o del interés legítimo hacia el conocimiento de cuyos presupuestos van dirigidas las averiguaciones. Con ello resultaría sacrificada la función instrumental de la información en aras del criterio de fondo de la Administración sobre el objeto a que la misma se refiere y, de este modo, al privar al interesado de los elementos para tomar por sí mismo su decisión y devenir así inútil el derecho de acceso a los archivos y registros públicos (suplantado por el parecer de la Administración sobre la posible utilidad de su resultado), se vulneraría su núcleo esencial, no dependiente de la configuración legal de su ejercicio”.

Tomando como base, por un lado, las características descritas y, por otro, la reiterada jurisprudencia del TC que afirma que aunque conste una reserva de configuración legal de los derechos y libertades fundamentales para verse desarrollado y completado por el legislador, existe un contenido mínimo que vincula a todos los poderes públicos siendo origen inmediato de derechos y obligaciones, el TS ha venido elaborando una jurisprudencia en los últimos años que impone una interpretación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos más amplia que la que en principio

se infiere de su desarrollo legal. Como ejemplo ilustrativo, es sumamente interesante la interpretación que el TS hace del término interesado de acuerdo con los principios constitucionales que estamos considerando. Así, en la ya citada sentencia de 30.03.1999, declara:

“El mandato contenido en el art. 62 de la Ley, hoy derogada, que acaba de citarse según el cual “los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes”, interpretado, así, de acuerdo con los principios constitucionales que estamos considerando, impone que por interesado –en la acepción que se contempla en el supuesto examinado, y sin perjuicio de la existencia de otros tipos de interés relevante- se entienda aquella persona que legítimamente justifica una razonable expectativa de obtener provecho en la consulta de los antecedentes cuyo examen puede serle útil para decidir sobre la presentación de una solicitud ante la Administración o el ejercicio de un derecho frente a ella, como es en este caso el derecho de reversión. No cabe duda, pues, que, a estos efectos, la vinculación más fuerte de la Constitución española impone una noción de interesado más amplia que la que en principio se infiere de la definición del art. 23 de la propia Ley (hoy sustituido por el art. 31 de la Ley 30/1992), que vincula el reconocimiento de este carácter a la titularidad de un derecho o a la personación en el procedimiento

de los titulares de intereses directos afectados. Dichas limitaciones sólo son aplicables a la noción de interesado referida a un procedimiento en concreto ya iniciado y pendiente de resolución o resuelto por la Administración (como prevé hoy el art. 35 a) de la nueva Ley). No lo son al particular que se halla en el trance previo de reunir información necesaria para tomar conocimiento de su situación y derechos frente a los poderes públicos (supuesto que debe hoy remitirse a la regulación separada contenida en el art. 37 de la nueva Ley, en el cual no se exige ya requisito alguno general de orden legitimador para poder obtener información más que ostentar la cualidad de ciudadano)”.

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).

Así las cosas, las primeras conclusiones parecen claras:

- El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos se vincula al ejercicio de derechos fundamentales para el correcto funcionamiento de un Estado democrático.

- Su carácter instrumental impide condicionar la obtención del acceso a la real existencia de los presupuestos necesarios para el ejercicio del derecho sobre cuya procedencia precisamente pretende informarse.

- La jurisprudencia del TS impone una interpretación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos más amplia que la que en principio se infiere de su desarrollo legal.

- El derecho a la información urbanística se reconoce a toda persona, sin necesidad de alegar interés alguno.

Partiendo de estas premisas y, centrando nuestro estudio en la cuestión planteada en el escrito de denuncia -la falta de contestación al escrito presentado en el registro del Ayuntamiento-, 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- 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. 150 del mismo texto legal.

El primero de los artículos (art.37 de la Ley 30/1992) 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. Por su parte, los puntos dos, tres, cuatro, cinco y siete imponen una serie de restricciones a este derecho.

La segunda de las normas, 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, reconoce 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 y 150 LUCyL) contemplan, por un lado, 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 y, por otro, lo que debe considerarse por “información urbanística”, incluyendo dentro de este concepto cualquier forma de expresión en todo tipo de soporte material.

Así las cosas, la conclusión solo puede ser una: el Ayuntamiento de Sahugo no tenía argumento jurídico alguno para denegar la información solicitada por el hoy denunciante.

Por todo ello, se formuló a siguiente resolución al citado Ayuntamiento:

“Que se proceda, a la mayor brevedad posible, a remitir al firmante del escrito presentado en el registro del Ayuntamiento la información solicitada en el mismo”.

Dicha resolución no fue aceptada y ello porque el Ayuntamiento remitió escrito en el que se ponía de manifiesto que el denunciante había tenido perfecto conocimiento de la información solicitada.

Finalmente, en el expediente **Q/1320/01** se hacía referencia al retraso injustificado en la concesión de licencias de actividad y obra solicitadas para “ampliación de industria de selección y envasado de castañas”.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Trabadelo informe según el cual el expediente quedaba resuelto definitivamente con la concesión de la licencia solicitada.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, abordar la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, por un lado, y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, por otro.

Abordado ya 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 de notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, procede en este momento exponer lo relativo a la responsabilidad patrimonial de la Administración por su funcionamiento.

El art. 44 de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones dispone en su apartado segundo que: “cuando se produzca la anulación de una licencia, demora injustificada en su otorgamiento... los perjudicados podrán reclamar de la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad.” En este sentido, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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.

Así las cosas, y a modo de síntesis, los presupuestos que dan lugar a la responsabilidad de la Administración son:

- Que se haya causado un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

- Que dichos daños o lesión patrimonial sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, pudiendo aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes.

- Que los mencionados daños tengan un carácter antijurídico, es decir, que los perjudicados no tienen el deber jurídico de soportar.

- Que no se haya producido fuerza mayor, única hipótesis excepcionante de la responsabilidad de la Administración, caracterizada, según STS de 15.03.1999, por su irresistibilidad.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que de los informes remitidos se desprende la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Trabadelo en relación con la concesión de la licencia de actividad y de obras solicitada.

- Con fecha 17.07.2000 se solicitó al Ayuntamiento de Trabadelo licencia de actividad y de obras para la ampliación de una industria de selección y envasado de castañas.

- Con fecha 21.09.2000 se solicitó por parte del Ayuntamiento el informe preceptivo de la Demarcación de Carreteras del Estado, el cual fue remitido el 05.04.2001, autorizando la ejecución de la obra. Asimismo se solicitó informe al Servicio de Asistencia a Municipios del Consejo Comarcal del Bierzo, informe que fue remitido al Ayuntamiento de Trabadelo el 16.04.2001.

- Con posterioridad, 05.11.2001, el Ayuntamiento de Trabadelo dirige un escrito a esta institución indicando lo siguiente: *“Que el expediente de licencia de actividad para ampliación de una industria de selección y envasado de castañas se encuentra paralizado, como consecuencia de la Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, de la Dirección general de Carreteras, por la que se deniega la solicitud del interesado para la realización de obras al no ser autorizable. No obstante, se ha requerido formalmente al promotor a fin de que, en plazo, ajuste el proyecto técnico a la normativa de carreteras, con el informe favorable del órgano competente”*.

- Con fecha 07.01.2003 tiene entrada en esta Procuraduría escrito del Ayuntamiento comunicando que el expediente de concesión de licencias de actividad y apertura aún se está tramitando.

- Finalmente se nos comunica el pasado 19.12.2003 que *“el expediente quedó resuelto definitivamente con la concesión de la licencia solicitada”*.

Por todo ello se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Trabadelo:

“Que se estudie si concurren los presupuestos determinantes de la responsabilidad de las Administraciones Públicas para que, en caso afirmativo, y en cumplimiento de lo dispuesto en el art.139 y siguientes de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su modificación por la Ley 4/1999, se proceda al inicio de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial”.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte del citado Ayuntamiento.

Por último, pasamos a analizar la segunda cuestión planteada y relativa a un supuesto de incumplimiento de la normativa urbanística. En concreto el expediente **Q/1350/02** en el que se hacía alusión a la disconformidad con el proyecto de construcción de la sede del Archivo Histórico Provincial y Biblioteca Pública del Estado de Burgos en el inmueble que actualmente ocupa la Casa de la Cultura en esa localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se comprobó que las actuaciones desarrolladas, hasta el día de la fecha, debían ser consideradas como de trámite.

Como regla general, esta Procuraduría no supervisa actuaciones de trámite al no existir un acto de naturaleza resolutoria que incida sobre la esfera jurídica de los ciudadanos. Ahora bien, esta institución es consciente de que, en algunos casos, la supervisión de actuaciones de trámite puede ayudar a detectar irregularidades en un momento procedimental en el cual su erradicación es, relativamente, más sencilla que en los supuestos en los que aquéllas únicamente pueden solventarse a través de los procedimientos de revisión de los actos administrativos. En estos supuestos, con el ánimo de lograr la mayor protección posible de los derechos de los ciudadanos en su relaciones con las Administraciones Públicas y de colaborar con éstas en garantizar la legalidad de sus decisiones, y siguiendo un criterio de oportunidad, se estimó oportuno supervisar las mencionadas actuaciones aún sabiendo que todavía no se había producido un acto de naturaleza resolutoria.

Sentado lo anterior, de la documentación remitida destaca:

1. El acuerdo de la Comisión de Gobierno a través del cual se declara la “excepcionalidad” para el edificio objeto de controversia con base en lo dispuesto en el art. 28 del Plan Especial del Centro Histórico de Burgos.

2. La notificación del acuerdo de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural donde, además de otras consideraciones, este órgano colegiado manifiesta que será precisa la aprobación de un expediente de modificación puntual del Plan Especial del Conjunto Histórico de Burgos,

en base al art. 28.3 del mismo, ante lo expuesto por el técnico municipal, que creía necesario llevar a cabo la modificación del Plan General de Ordenación Urbana al producirse una modificación de aprovechamiento urbanístico.

No existe constancia de que dicho acuerdo haya sido recurrido.

3. El informe emitido por el Arquitecto Municipal y comunicado a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de la Junta de Castilla y León en Burgos y a la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura. Se transcribe textualmente por su importancia para el caso que nos ocupa:

«El Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, aprobado por Órdenes de 18 y 26 de mayo de 1999, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, y modificado posteriormente para su adaptación a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, por la Orden de la Consejería de Fomento de 30 de abril de 2001, incorpora en su normativa la del Plan Especial de Protección y Reforma del Centro Histórico, como Norma Zonal 1. Centro Histórico. Dentro del ámbito delimitado para dicha Norma Zonal, se encuentra la parcela objeto del presente informe.

Para dicha parcela, se delimita una Intervención Puntual, 3.IP.4, según la cual "Podrá ampliarse la edificación y elevarse una planta, hasta tres, en la totalidad del edificio, para mejorar las

posibilidades de adaptación a los usos de Equipamiento Cultural de la Biblioteca y Archivo Provincial, debiendo contar con el informe favorable de la Comisión Territorial de Patrimonio por estar en el entorno del ,Monasterio y Plaza de San Juan" (Art. 2.4.17.16 del PGOU).

De un primer análisis del contenido del art. en cuestión, se desprende la posibilidad de un aumento en la ocupación de la parcela a costa de los patios existentes, así como de que el edificio alcance una altura de tres plantas. Ello nos llevaría a pensar que el proyecto presentado, que alcanza las cuatro plantas, supera necesariamente el aprovechamiento permitido por el planeamiento. No obstante, y dada la posibilidad de la existencia de vacíos o espacios que no computen a efectos de aprovechamiento, es necesario hacer un cálculo del aprovechamiento realmente consumido en el proyecto frente al asignado por el planeamiento, a fin de determinar el incremento que en su caso se produce.

Y es al proceder a dicho cálculo cuando se observan las siguientes cuestiones:

- El Plan General establece la posibilidad de elevar una planta, hasta tres, en la totalidad del edificio, de lo que se desprende que sería posible, manteniendo las plantas actuales, añadir una planta más. La especificación "hasta tres" que se añade a la redacción parece tener relación con la existencia en la actualidad de un

torreón, de tal forma que, sin dicha puntualización, sería posible también la elevación de una planta sobre el mismo.

El aprovechamiento que tiene asignado el edificio en la actualidad será por tanto el resultante de considerar una planta más sobre las existentes, así como la ocupación de la parcela hacia otra calle. Tendríamos pues tres plantas y un semisótano sobre la totalidad de la parcela.

Es criterio del Plan especial del Centro Histórico que los semisótanos no computen a efectos de cálculo de aprovechamiento, entendiendo como tales, de acuerdo con el art. 53 de la normativa, aquellos en los que "la altura no será inferior a 3,00 m., ni sobrepasará en 1,20 m la rasante de la acera". Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la planta de semisótano sobrepasa la rasante de la acera en una altura superior a la señalada por la normativa, por lo que computará como una planta más a efectos de aprovechamiento. Por tanto, tendremos que considerar, a efectos de cálculo del aprovechamiento asignado por el planeamiento, cuatro plantas sobre la totalidad de la parcela.

El proyecto presentado dispone de cuatro plantas y un sótano sobre la totalidad de la parcela. Como quiera que, de acuerdo con el criterio del Plan Especial del Centro Histórico, las plantas bajo rasante no computarán a efectos de aprovechamiento, hemos de entender que el proyecto presentado cuenta, a efectos de cálculo de

aprovechamiento consumido, con cuatro plantas sobre la totalidad de la parcela.

Por tanto, a la vista de lo anteriormente expuesto, el aprovechamiento consumido con el proyecto presentado no excede del aprovechamiento señalado por el planeamiento para la parcela en cuestión.

Otra cuestión diferente serían las condiciones de alturas, es decir, la disposición de dicho aprovechamiento dentro de la parcela, si bien ésta ha quedado solventada con la declaración de excepcionalidad que fue tramitada y otorgada por la Comisión de Gobierno el 20 de junio de 2001.

Por lo anteriormente expuesto, el técnico que suscribe considera que, al margen de otras cuestiones técnicas que serán objeto de análisis en otros informes, el aprovechamiento consumido con el proyecto presentado tiene cabida en la parcela de acuerdo con la normativa de aplicación, no siendo necesaria la tramitación de modificación puntual alguna por razón de incremento de aprovechamiento».

A la vista de lo expuesto, procede recordar, a modo de preámbulo, lo que dispone la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas (en adelante LAC), norma de aplicación en el caso que nos ocupa a tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León,

respecto al procedimiento y emisión de informes en relación con la concesión de la licencia de actividad. A este respecto, el punto 1º del art. 5º de la mencionada Ley (texto redactado según modificación efectuada por la Ley 2/1996, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales de Castilla y León) establece:

“Salvo que proceda la denegación expresa de la licencia por razones de competencia municipal, basadas en el planeamiento urbanístico o en las Ordenanzas Municipales o por incumplimiento de los requisitos previos establecidos en la legislación sectorial aplicable, el alcalde someterá el expediente a información pública durante quince días”.

Nos encontramos, pues, con que la LAC impone la obligación a los Ayuntamientos de efectuar un control de “legalidad” previo a la tramitación del procedimiento establecido en la citada norma respecto a la concesión de una licencia de actividad. Dicho control de “legalidad” debe basarse, entre otros, en el planeamiento urbanístico de tal manera que si el proyecto a ejecutar no es conforme respecto al instrumento de planeamiento correspondiente debe procederse, sin más trámite, a la denegación de la licencia de actividad solicitada.

Respecto al caso que nos ocupa, hay que tener en cuenta que, tal y como se desprende del informe transcrito del Arquitecto Municipal, el Plan General de Ordenación Urbana de Burgos (en adelante PGOU) a través de la cual se aprobó definitivamente la adaptación del mismo a la Ley 5/1999,

de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL) incorporó, como parte de las determinaciones de ordenación detallada para el suelo urbano consolidado, la normativa del Plan Especial de Protección y Reforma del Centro Histórico a su propia normativa, denominándola “Norma Zonal 1. Centro Histórico”.

Dentro del ámbito delimitado para dicha “Norma Zonal 1” se encuentra la parcela donde está ubicado el edificio que se pretende reformar, estableciendo de una manera clara y precisa las características y parámetros de la edificación permitida.

Por lo tanto, en cumplimiento de lo establecido en el punto 1º del art. 42 de la LUCyL, el Plan General de Burgos ha establecido la ordenación detallada de la parcela en cuestión.

Sentado lo anterior, a juicio de esta Procuraduría, no existe base jurídica alguna que sustente la afirmación de que, a través del acuerdo de la Comisión de Gobierno por el que se declara la “excepcionalidad” para el citado edificio, se ha producido una modificación de la ordenación detallada de la mencionada parcela que ampare la ejecución del edificio propuesto por la Gerencia de Infraestructuras de Equipamientos de Educación y Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Lo expuesto hasta ahora nos obliga a concluir que la normativa urbanística de referencia a la hora de llevar a cabo la comprobación de la conformidad del proyecto de ejecución presentado es la establecida en el

Art. 2.4.17.16 de la Norma Zonal 1 del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos.

A este respecto, y sin necesidad de analizar otros parámetros, existe unanimidad entre los Arquitectos Municipales en afirmar que el proyecto presentado dispone de cuatro plantas sobre la totalidad de la parcela.

Por lo tanto, es manifiesto que el Proyecto de Ejecución del Archivo Provincial y Biblioteca Pública del Estado presentado en el Ayuntamiento de Burgos por la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, junto a la solicitud de la correspondiente licencia de obras, incumple de manera patente, como mínimo, una de las condiciones de la edificación establecidas por la normativa urbanística en vigor para la parcela donde se pretende ejecutar el citado proyecto.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Burgos:

“Que en el expediente que se está tramitando en ese Ayuntamiento en relación con la solicitud de licencia para la ejecución del Archivo Provincial y Biblioteca Pública del Estado de Burgos se tenga en cuenta que, el proyecto presentado, incumple lo dispuesto en el Art. 2.4.17.16 de la Norma Zonal 1 del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos”.

No obstante, y con independencia de la idoneidad arquitectónica del proyecto presentado en relación con su entorno, es manifiesto que se ha producido una fuerte contestación por parte de un importante sector de la ciudadanía respecto del mismo. Esta situación debería hacer reflexionar, a todas las partes implicadas, sobre la necesidad de establecer un procedimiento que permita la participación real de la comunidad a la hora de plantear la ejecución de determinadas actuaciones en cascos históricos, máxime si éstas producen una importante ruptura con lo existente.

En este sentido, esta Procuraduría ha podido constar que la “clandestinidad” de las determinaciones de los planes, provocada por la ausencia de un verdadero debate previo sobre las opciones en juego implica que la población no llegue a conocer las mismas hasta el momento de su ejecución, lo que impide resolver satisfactoriamente las tensiones que en un momento tan tardío como es el de la ejecución se puedan producir.

En el caso que nos ocupa y dado que, a juicio de esta Procuraduría, para poder ejecutar el proyecto, tal y como se ha presentado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, sería necesario, bien tramitar una modificación puntal del Plan General, bien aprobar un instrumento de planeamiento de desarrollo, sería conveniente establecer un procedimiento de participación ciudadana que, más haya de la estricta fase de información pública, permita la participación de la comunidad en la gestión auténticamente democrática del municipio.

Por todo ello se iniciaron dos actuaciones de oficio **OF/79/03** y **OF/180/03**, de cuyo contenido se da cuenta en la parte correspondiente del Informe relativa a las actuaciones de oficio

2. OBRAS PÚBLICAS

La satisfacción de los intereses generales, objetivo último de toda actuación administrativa, exige que, en muchas ocasiones, las administraciones públicas emprendan la proyección y ejecución de obras de contenido diverso. La finalidad perseguida por tales obras y la especial naturaleza del sujeto actuante revisten a las mismas de un carácter público.

Con relativa frecuencia, tanto la proyección, o ausencia de la misma, como la propia ejecución material de obras públicas, genera conflictos entre el sujeto que las diseña y lleva a cabo, y los ciudadanos afectados de forma inmediata por aquéllas. En concreto, la conveniencia de garantizar el adecuado desarrollo de este singular tipo de obras ha generado la necesidad de crear instituciones jurídicas que, de un lado, garanticen, incluso ante la voluntad contraria de los ciudadanos cuyos bienes puedan verse afectados, la proyección y ejecución de una obra cuando ésta contribuya a la consecución del interés general y, de otro, protejan el patrimonio jurídico de los ciudadanos que deban ver intervenido su derecho de propiedad como consecuencia de la actuación pública.

La observancia de las garantías previstas con la finalidad de preservar los derechos de los ciudadanos en tales instituciones, cuyo

paradigma es, sin duda, el instituto expropiatorio, es el objetivo esencial que esta institución persigue en todas sus intervenciones en este ámbito material. En este sentido, la ocupación de bienes de titularidad privada sin seguir el necesario procedimiento expropiatorio legitimador del sacrificio del derecho de propiedad, la exigencia de la ejecución de determinadas obras públicas por ser consideradas necesarias por los ciudadanos y, en fin, la producción de daños patrimoniales a particulares como consecuencia de la ejecución de obras públicas, se revelan como los conflictos más frecuentes planteados ante esta Procuraduría en el año 2003, con ocasión de las obras públicas ejecutadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

2.1. Expropiación forzosa

En relación con la actividad expropiatoria desarrollada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, es una constante el planteamiento por los ciudadanos ante esta Procuraduría de quejas relativas al excesivo retraso temporal en el que, con frecuencia, 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.

Así, en el año 2003, de las doce quejas presentadas por los ciudadanos con motivo del desarrollo de procedimientos expropiatorios, todavía tres de ellas continúan refiriéndose a la cuestión indicada. Aún cuando en el pasado año no se ha adoptado ninguna resolución por esta

institución en relación con los retrasos temporales en el pago del justiprecio y de los intereses de demora, contraprestación económica de toda expropiación forzosa, cabe hacer referencia a la aceptación por parte de la Consejería de Fomento de una resolución adoptada en relación con esta cuestión en el año 2002, con motivo de la tramitación del expediente de queja **Q/1936/01**.

En la citada resolución, a la que se hizo amplia referencia en el informe correspondiente al año 2002, se instaba a la citada Consejería a adoptar las medidas necesarias para que, en el plazo de tiempo más breve posible, se procediera a abonar el justiprecio acordado en los convenios expropiatorios suscritos, en relación con la expropiación forzosa de una parcela de la localidad de Cubillos del Sil (provincia de León), así como de los intereses de demora en los que se hubiera podido incurrir.

Cabe desear que la futura constitución de las comisiones territoriales de valoración, ya prevista en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y ahora contemplada en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, contribuya a reducir los plazos temporales empleados en la fijación del justiprecio, en aquellos supuestos en los que no es posible llegar a un acuerdo acerca de la cuantía del mismo.

Al margen de los problemas suscitados por el retraso en el abono de la contraprestación económica correspondiente a toda expropiación forzosa, en este ámbito material merece ser destacada la intervención de

esta institución, a instancia de los ciudadanos, en supuestos en los que la ausencia, total o parcial, del desarrollo del necesario procedimiento expropiatorio, convirtió, siempre a juicio de esta Procuraduría, la ocupación de fincas de titularidad privada o la privación de derechos sobre las mismas por la Administración autonómica, con ocasión de la ejecución de obras públicas, en vía de hecho.

En concreto, en los expedientes de queja **Q/204/03** y **Q/397/02**, fue necesario recordar a las Consejerías de Medio Ambiente y de Fomento, respectivamente, la necesidad de tramitar correctamente los procedimientos expropiatorios respectivos con la finalidad de legitimar la intervención en el derecho de propiedad de los particulares y de respetar todos los derechos reconocidos a éstos en el ordenamiento jurídico frente a la actuación pública.

Así, en el primero de los expedientes señalados, el motivo de la queja era 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 con la finalidad de ejecutar la obra denominada “Mancomunidad de la Churrería. Abastecimiento comarcal. Conducción principal”.

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

aquella a la Consejería de Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Bahabón de Valcorba.

De la información proporcionada por los organismos citados en atención a mi solicitud, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- La Consejería de Medio Ambiente había procedido a la proyección y ejecución de las obras de abastecimiento comarcal de agua a los municipios pertenecientes a la Mancomunidad de La Churrería, entre los cuales se encontraba el municipio de Bahabón de Valcorba, provincia de Valladolid.

Segundo.- Con carácter previo al inicio de la ejecución de las obras los ayuntamientos habían remitido a la Administración autonómica las autorizaciones de cesión de los terrenos afectados por las obras. Con carácter general, para la ejecución de las obras en cuestión se había realizado en la zona de ocupación de los terrenos una zanja con una anchura de 1,50 metros y se había procedido a la instalación en la misma de una conducción de agua a una profundidad de, aproximadamente, 1,40 metros, restituyendo al estado anterior a las obras los terrenos ocupados temporalmente.

Tercero.- Con carácter particular, el Ayuntamiento afectado había remitido una carta a los propietarios de las parcelas en cuestión solicitándoles la correspondiente autorización para la ocupación temporal de las fincas, que pudiera ser necesaria con ocasión de la ejecución de las

obras en cuestión. En la citada comunicación se indicaba expresamente que lo solicitado por el Ayuntamiento era una “autorización de paso por la cuneta de la parcela” y que “la citada tubería no atravesaría su parcela, sino que únicamente pasa por la cuneta”.

Cuarto.- En atención a la solicitud precitada, los propietarios de las fincas indicadas procedieron a firmar una cesión de los terrenos en la cual autorizaban a la Consejería de Medio Ambiente, y cito textualmente, “a ocupar terrenos de su propiedad que sean necesarios a juicio de aquella para la ejecución de las obras del proyecto de “Abastecimiento de agua de la Comarca La Churrería”. En la propia autorización se exigía como condición que las obras no perjudicaran a las fincas “respecto del estado en que se encuentren con anterioridad a la ejecución de las obras”, asumiendo el Ayuntamiento la indemnización de los perjuicios que pudieran causarse en la finca o la posible ocupación de una porción de terreno para la construcción de una arqueta.

Quinto.- A pesar de lo comunicado a los propietarios por el Ayuntamiento, tras la ejecución de las obras la conducción de agua no se había realizado en la cuneta como puso de manifiesto el Ayuntamiento, sino que había atravesado las dos fincas antes identificadas.

Sexto.- Por último, obraba en esta Procuraduría un informe emitido por la Dirección de Obra en el cual se hacía constar que en el Proyecto se definía una banda de 1,50 metros de anchura a partir del borde de la cuneta colindante con las fincas en cuestión para la instalación de la conducción,

banda en la que se había ejecutado la obra. Se señalaba también que lo comunicado en su día por el Ayuntamiento a los propietarios no coincidía con lo proyectado y que, en ningún caso, se había informado de la citada comunicación a la Administración autonómica.

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 a la Consejería de Medio Ambiente con fundamento en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

De la información obtenida en el curso de la investigación llevada a cabo, se desprendía con claridad que las fincas en cuestión habían sido gravadas, como consecuencia de la ejecución de las obras de abastecimiento de agua a los municipios pertenecientes a la Mancomunidad de la Churrería, con una servidumbre de acueducto, al ser instalada una conducción de agua en el subsuelo de aquéllas.

Resultaba evidente que el citado gravamen suponía una privación de un derecho o interés patrimonial legítimo de los propietarios de las fincas, puesto que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 350 del Código Civil, “El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella”.

Constatado el hecho anterior, era preciso analizar si la Consejería de Medio Ambiente había contado con un título jurídico suficiente para proceder a imponer aquélla carga real a las fincas precitadas.

En este sentido, cabía señalar que, a la vista de lo dispuesto en el art. 33.3 CE y en el art. 1 de la Ley, de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, cualquier privación de un interés o derecho legítimo acordada imperativamente por la Administración debe fundamentarse en una razón de utilidad pública o interés social, dar lugar al abono de una indemnización económica al ciudadano afectado y realizarse a través del procedimiento fijado en la Ley citada y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.

En otras palabras, la imposición de una servidumbre de acueducto a una finca de titularidad privada acordada por la Administración pública por razones de utilidad pública o interés social, exige la tramitación de un procedimiento expropiatorio en el cual se proceda a fijar el valor indemnizatorio que corresponda por las limitaciones dominicales impuestas al propietario de la finca gravada.

Conectando lo anterior con el supuesto que había dado lugar a la queja, procedía indicar que las fincas en cuestión habían sido gravadas con una servidumbre sin que se hubiera procedido a la tramitación del correspondiente expediente expropiatorio por la Administración autonómica y, por tanto, que se había procedido a la instalación de la conducción subterránea de agua en aquéllas sin contar con un título jurídico suficiente para ello.

En efecto, en primer lugar, la aprobación de un proyecto de obras, desde el punto de vista del procedimiento expropiatorio, únicamente

implica el fundamento y comienzo del mismo, al entenderse implícita con aquélla la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado. Sin embargo, el ejercicio de la potestad expropiatoria debe suponer la observancia de otros trámites previstos en la Ley de Expropiación Forzosa y en su Reglamento de desarrollo, el más relevante de todos ellos la determinación y abono del justiprecio, por materializarse en él la contraprestación económica que integra la esencia misma de la potestad expropiatoria. En el supuesto planteado en la queja, no había sido observado, más allá de la declaración de utilidad pública o interés social a través de la aprobación del correspondiente proyecto, ninguno de los trámites subsiguientes que deben formar parte de un procedimiento expropiatorio.

Por otro lado, la autorización que había sido firmada por los titulares de las fincas en cuestión no podía suplir al correcto ejercicio de la potestad expropiatoria, y ello por cuanto de la lectura de la citada autorización se desprendía que la cesión firmada por aquellos se refería a la ocupación temporal de las fincas con ocasión de la ejecución de las obras y en ningún caso a la privación definitiva, aún cuando fuera parcial, de sus facultades dominicales. Es esta, sin duda, la razón por la cual la citada autorización se condicionaba a que las fincas, tras las obras, volvieran a su estado anterior (y era evidente que no es su estado anterior la existencia de una servidumbre de acueducto que grave las mismas).

En definitiva, la imposición de una servidumbre de acueducto sobre las fincas antes identificadas debía reputarse ilegal al efectuarse sin ser observados los trámites previstos en nuestro ordenamiento jurídico para habilitar la intervención de los sujetos públicos en la propiedad privada.

En consecuencia, procedía identificar las medidas que debían ser adoptadas para poner fin a la ilegalidad hasta aquí expuesta. Tales medidas pasaban por retomar el procedimiento expropiatorio en el momento procedimental que correspondiera con la finalidad principal de determinar el justiprecio que hubiera de ser abonado a los propietarios afectados, como consecuencia de las limitaciones a su derecho de propiedad que les habían sido impuestas imperativamente.

En relación con la cantidad pecuniaria que, finalmente, debía ser abonada al sujeto o sujetos expropiados, cabía realizar dos precisiones.

La primera de ellas es que, en el justiprecio que se fijara debían ser tenidos en cuenta dos conceptos: la valoración de la carga real impuesta a través de la servidumbre de acueducto, teniendo en cuenta los metros cuadrados afectados por la misma; y la pérdida de producción de las fincas afectadas al tratarse de fincas de carácter agrícola. Así se ha reconocido por el Tribunal Supremo para supuestos de imposición de servidumbres de acueducto, entre otras, en sus Sentencias de 29 de septiembre de 1987 y de 2 de julio de 1991.

En segundo lugar, debía reconocerse a los sujetos expropiados 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 limitación de la propiedad privada, con la referida a los daños y perjuicios por la actuación irregular de la Administración (así lo ha reconocido también 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 limitación del derecho de propiedad ilegalmente impuesto por la Administración, debía añadirse la indemnización por una actuación contraria a derecho, puesto que, de no reconocerse ésta, resultarían equivalentes los actos legales a los ilegales, en contra de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

Todo ello sin perjuicio de que ambas cantidades (justiprecio e indemnización por una actuación ilegal) debieran incrementarse con los intereses moratorios que hubieran sido generados por los posibles retrasos temporales incurridos en la tramitación del expediente expropiatorio.

El hecho de que la mancomunidad o el ayuntamiento afectado fuera el beneficiario de la expropiación forzosa que no había sido llevada a cabo, implicaba que fuera este Organismo quién, como tal, debía proceder al abono de la contraprestación económica que al final se fijara y al cumplimiento del resto de las obligaciones que, en el marco del

procedimiento expropiatorio, le atribuye el art. 5 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa a la figura del beneficiario. Sin embargo, lo anterior no resultaba óbice para que fuera la Consejería de Medio Ambiente, como titular de la potestad expropiatoria y sujeto expropiante, quién resultaba obligada a garantizar la adopción de las actuaciones establecidas en orden a la debida tramitación del expediente expropiatorio, requiriendo para ello al beneficiario para que cumpliera con sus obligaciones como parte en el procedimiento expropiatorio.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente para que, como sujeto expropiante y en relación con la imposición de una servidumbre de acueducto a las fincas citadas procediera a:

“Primero.- Garantizar la adopción de las actuaciones integrantes del procedimiento expropiatorio, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa, instando, si ello fuera necesario, al beneficiario de la expropiación el cumplimiento de las obligaciones que, como tal, le corresponden en el ámbito de aquel procedimiento.

Segundo.- Además del justiprecio que corresponda y de los intereses de demora que procedan, garantizar que los sujetos expropiados reciban también una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la ocupación ilegal de la finca indicada”.

En la fecha de elaboración del presente informe esta institución no había recibido aún la contestación a la resolución citada, aceptando o rechazando su contenido.

En el segundo de los expedientes de queja antes citados (**Q/397/02**), la información obtenida con ocasión de la investigación llevada a cabo también reveló la existencia de una ocupación ilegal de una finca por parte de la Consejería de Fomento, al ejecutar una obra en una carretera de la provincia de Ávila. Consecuentemente, y con una argumentación jurídica análoga a la antes expuesta, se procedió a formular una resolución a la citada Consejería en la cual se instaba a la misma a adoptar las medidas necesarias para garantizar el respeto a los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico al sujeto o sujetos expropiados.

Rechazando la resolución formulada, aun cuando se reconoció la efectiva existencia de la ocupación ilegal que había dado lugar a la queja, la Consejería de Fomento manifestó a esta Procuraduría la necesidad de que el afectado presentara una reclamación de responsabilidad patrimonial.

Para finalizar el repaso a la actuación llevada a cabo por esta Procuraduría a instancia de los ciudadanos en relación con el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma, cabe referirse a dos expedientes de queja (**Q/1891/02** y **Q/2164**), en los cuales sus autores manifestaban su disconformidad, en el primer caso, con la forma en la cual se estaba llevando a cabo el procedimiento expropiatorio por la Administración autonómica, y con la

propia privación imperativa de un bien de titularidad privada por razones de interés general, núcleo esencial de la expropiación, en el segundo supuesto.

El resultado de la tramitación de ambos expedientes fue análogo. Admitidas las quejas a trámite, se solicitó a la Consejería de Fomento la información correspondiente a las problemáticas planteadas en aquéllas información cuyo estudio reveló la observancia, en ambos casos, de la normativa reguladora del procedimiento de expropiación forzosa por parte de la Consejería de Fomento. Comunicada esta circunstancia a los respectivos autores de las quejas, en ambos casos de forma motivada, y a la Administración afectada, se procedió al archivo de las dos quejas citadas.

Por último, un año más es necesario resaltar que el sistema de distribución de competencias entre las diferentes instancias territoriales que conviven en nuestro sistema jurídico, genera que el ejercicio de la potestad expropiatoria en el ámbito territorial de la Región no sólo sea llevado a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma. En efecto, también ejercen aquella potestad administrativa en el citado ámbito territorial otros sujetos públicos, alguno de los cuales se hallan excluidos de la labor fiscalizadora de esta Procuraduría.

Al igual que ocurría en años anteriores, y en el marco de la necesaria cooperación y coordinación que ha de presidir las relaciones entre los comisionados parlamentarios, se ha procedido a la remisión de las citadas quejas a la institución del Defensor del Pueblo. Así ocurrió, entre

otros, en los expedientes **Q/476/03, Q/1143/03, Q/1673/03, Q/2218/03 y Q/2268/03.**

2.2. Ejecución de obras públicas

Las quejas presentadas en relación con la ejecución de obras públicas han sido 9 en el año 2003, lo cual supone un relativo descenso en relación con las presentadas en el año anterior. Las problemáticas planteadas por los ciudadanos en este ámbito material pueden sistematizarse en dos grandes grupos: las referidas a la disconformidad con la ausencia de proyección y ejecución de una obra pública que es considerada necesaria o conveniente, y aquellas otras relativas a los efectos de la ejecución de este tipo de obras sobre el patrimonio de los particulares y a la exigencia de una responsabilidad patrimonial de la Administración pública actuante por los presuntos daños causados.

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. En concreto, esta cuestión ha dado lugar a tres expedientes de queja (**Q/1590/02, Q/1690/02 y Q/1818/02**).

Ya señalaba en el informe correspondiente al año 2002, que en relación con la citada cuestión, esta Procuraduría se había dirigido en solicitud de información a la Diputación Provincial de Zamora y a la Consejería de Fomento. Se señalaba allí también que, en aquella fecha, aun

cuando se encontraba pendiente de recepción la información solicitada a la Diputación Provincial de Zamora, esta institución ya tenía conocimiento, a través de los medios de comunicación, del compromiso adoptado por aquella Entidad Local de llevar a cabo la construcción del puente demandado por los ciudadanos afectados.

Con posterioridad a la finalización de la elaboración de mi anterior informe, la Diputación Provincial de Zamora me proporcionó amplia información acerca de las actuaciones que se habían adoptado en orden a la construcción del puente precitado en las quejas citadas, información que, junto a la obtenida de la Consejería de Fomento, fue trasladada a los autores de las quejas junto al archivo de las mismas, por considerar esta Procuraduría que la problemática planteada se encontraba en vías de solución.

Sin embargo, recientemente un colectivo de ciudadanos ha vuelto a acudir a esta institución a manifestar su desacuerdo con el contenido de las medidas que, hasta la fecha, están siendo adoptadas por la Diputación Provincial de Zamora en orden a la construcción del puente demandado. Ello ha dado lugar a la apertura del expediente de queja **Q/2041/03**, y a que, con ocasión del mismo, me haya vuelto a dirigir en solicitud de información en relación con la problemática citada a la Diputación Provincial de Zamora y a la Consejería de Fomento. En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, habiéndose recibido la

información solicitada a la Consejería de Fomento, se encontraba pendiente de recepción la pedida a la Diputación Provincial de Zamora.

También en relación con la demanda de una obra pública se encontraba la cuestión planteada en el expediente de queja **Q/2285/02**, cuyo objeto no era otro que la solicitud de construcción de un puente sobre el río Tormes, a su paso por el paraje conocido como “Ambas aguas”, que uniría las localidades de Fermoselle, en la provincia de Zamora, y de Villarino de los Aires, en la provincia de Salamanca.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en petición de información relativa a la problemática planteada a los siguientes organismos: Consejerías de Medio Ambiente y de Fomento de la Junta de Castilla y León, Diputaciones Provinciales de Salamanca y Zamora, y Ayuntamientos de Villarino de los Aires y de Fermoselle.

De la información recabada de los organismos públicos indicados se desprendía que la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León había tenido conocimiento del proyecto de obras en cuestión y que se había opuesto a la ejecución del mismo, considerando que la zona en la cual debía llevarse a cabo estaba declarada como zona de especial protección para las aves en cumplimiento de la Directiva 79/409/CEE, además de ser área crítica para la conservación de la cigüeña negra, especie incluida en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. El informe en cuestión fundamentaba la inconveniencia de proceder a la construcción del puente denunciado en la circunstancia de que la especie antes citada es muy

sensible a la alteración de su hábitat, no siendo compatible su protección con el impacto que supondría la ejecución del proyecto.

Sin perjuicio de lo anterior, la Diputación Provincial de Salamanca puso de manifiesto a esta Procuraduría que se habían mantenido en el último año conversaciones con la Presidenta de la Diputación Provincial de Zamora, con el fin de conocer las posibilidades de una futura colaboración que contara además con el apoyo económico del Gobierno Regional, en orden a la construcción del puente en cuestión.

Analizada detenidamente la información obtenida, así como el contenido de la normativa aplicable, esta Procuraduría consideró que, aun cuando era verdad que en su día se habían iniciado actuaciones dirigidas a la ejecución de un puente sobre el río Tormes que uniera las localidades de Fermoselle y Villarino de los Aires (provincias de Zamora y Salamanca, respectivamente) y que las mismas se habían paralizado, la causa de la paralización se encontraba justificada en la protección de una especie protegida y en la aplicación de las disposiciones normativas dirigidas a garantizar su adecuada conservación.

En consecuencia, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna en la paralización de las actuaciones dirigidas a la construcción del puente indicado, extremo éste que fue puesto en conocimiento de todos los organismos afectados y del autor de la queja. Asimismo, también manifesté a este último que se continuaban estudiando posibles alternativas para compatibilizar la ejecución de la obra y la protección del espacio natural

donde debe ser llevada a cabo y, en especial, de la especie de la cigüeña negra, circunstancia ésta que ha sido recientemente confirmada por la Diputación Provincial de Salamanca a través de los medios de comunicación.

El segundo grupo de quejas de los ciudadanos en materia de ejecución de obras públicas, se integra por aquéllas en las que se planteaba la posible producción de unos daños patrimoniales a los reclamantes como consecuencia de la materialización de la obra.

Esta era la problemática planteada, con carácter general, en los expedientes de queja **Q/676/01**, **Q/1203/01** y **Q/272/02**. En todos ellos, admitidas a trámite las quejas, se procedió a solicitar información correspondiente a la cuestión planteada en cada una de ellas al organismo titular de las obras.

En los dos primeros expedientes de queja, la información obtenida reveló la inexistencia de irregularidad alguna por parte de la Administración actuante, circunstancia que fue comunicada al autor de cada una de las quejas de forma motivada y a los propios organismos afectados, con anterioridad a proceder al archivo de aquéllas.

Por el contrario, en el expediente de queja **Q/272/02**, una vez obtenida la información solicitada a la Consejería de Fomento, y constatada la ausencia de resolución expresa de una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el autor de la queja, así como la superación del

plazo máximo establecido para proceder a la misma, formulé una resolución a la citada Consejería.

El contenido de mi resolución se limitaba a manifestar a la Consejería de Fomento la obligación de resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, en su día, por el autor de la queja, único extremo éste incluido en el escrito inicial de queja.

La citada resolución fue objeto de aceptación por la Consejería citada, circunstancia que, tras comunicar el resultado de las actuaciones al autor de la queja, dio lugar a su archivo.

Para finalizar el repaso a lo actuado en el año 2003 por esta Procuraduría en relación con la ejecución de obras públicas, cabe señalar que también la Administración General del Estado, a través, de sus distintos organismos, ha llevado a cabo obras públicas en la Región que han dado lugar a la presentación de quejas ante esta institución (entre otras, **Q/24/03** y **Q/1496/03**). 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, por ser éste el Comisionado Parlamentario competente para su tramitación.

2.3. Embalses

En el informe correspondiente al año 2002 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 inconveniencia, 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 aquel informe se señaló que, admitida la queja a mediación, esta institución se había dirigido en petición de información sobre los diferentes aspectos implicados en la futura construcción del embalse, a la Confederación Hidrográfica del Duero y a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Pues bien, una vez recibidos los informes solicitados y analizado su contenido, procedí a dar traslado de la queja planteada y de la información obtenida al Defensor del Pueblo, comisionado competente para fiscalizar la actuación de la Administración actuante en este caso. Asimismo, también procedí a poner en conocimiento del autor de la queja el contenido de la información recabada.

Recientemente, se ha recibido información remitida por el Defensor del Pueblo acerca de las gestiones de investigación que están siendo llevadas a cabo en relación con la citada queja.

En concreto, el Comisionado Parlamentario de ámbito estatal ha comunicado que, tras la recepción de un primer informe de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, ha estimado oportuno volver a dirigirse al citado organismo, solicitándole que se pronuncie expresamente sobre las opciones estratégicas que se han manejado para solucionar los problemas de escasez de agua de la zona y

sobre las razones por las cuales se renuncia a mejorar la eficiencia de los regadíos de los Arenales a través de otra medida que no implique la construcción de una gran obra hidráulica como la que motiva la queja. Asimismo, el Defensor del Pueblo ha solicitado a la Dirección General citada que conteste expresamente a las alegaciones realizadas por el autor de la queja durante el período de información pública del Proyecto en cuestión.

En la fecha de finalización de elaboración del presente informe, el Defensor del Pueblo no había comunicado a esta Procuraduría si la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas había contestado a la última de sus comunicaciones.

3. VIVIENDA

Sin lugar a dudas, el acceso a la vivienda se erige en un presupuesto fundamental para el desarrollo integral de la personalidad de todo ciudadano, tanto en su dimensión individual, como en cuanto parte integrante de un grupo familiar y social. El disfrute de una vivienda es un requisito, casi ineludible, para el desarrollo de un proyecto de vida acorde con los derechos reconocidos a todas las personas en los estados democráticos de derecho. Así lo reconoció la CE al hacer titulares a todos los españoles del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada en su art. 47.

La relevancia que la garantía de este derecho tiene exige que los poderes públicos desarrollen una actuación intensa en orden a establecer las condiciones necesarias para que todos puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada en el sentido antes indicado. Así se establece expresamente en relación con los poderes públicos nacionales en el citado art. 47 CE, precepto que en el marco europeo tiene perfecta inclusión, considerando que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su art. 34, dispone que la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes

El examen del resultado, hasta la fecha, de la actuación pública promotora de las condiciones necesarias para garantizar a todos el acceso a una vivienda digna y adecuada conduce a calificar aquélla de insuficiente y, en muchos casos, de inadecuada.

En efecto, el contexto económico y social actual se caracteriza por la existencia de obstáculos de acceso al mercado inmobiliario libre casi insalvables para grupos de población amplios, en especial, para los jóvenes. Así, el constante incremento del precio de la vivienda libre, muy superior al de los ingresos de los ciudadanos, unido al amplio parque de viviendas no ocupadas y a la insuficiencia de la oferta de viviendas protegidas, continúan generando una coyuntura en la cual el esfuerzo y el nivel de endeudamiento que en la actualidad deben asumir las familias para adquirir una vivienda digna puede ser calificado de excesivo.

Si a ello añadimos la presencia de fenómenos como el continuo deterioro de un parque inmobiliario relativamente joven o la consolidación de espacios marginales en algunos barrios de los grandes núcleos de población, la necesidad de reconducir la actuación de todas las instituciones públicas en este ámbito se hace imperiosa.

A esta problemática general del acceso a la vivienda son especialmente sensibles todos los comisionados parlamentarios del país (estatal y autonómicos). Por este motivo, en las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, tuvo lugar la celebración de un taller acerca de las líneas a seguir en relación con acceso a la vivienda, taller que fue dirigido por esta Procuraduría.

El resultado de dicho taller fue la formulación en la Jornadas de Coordinación antes citadas de unas conclusiones comunes en torno a las líneas de actuación que deben seguir, a nuestro juicio, las administraciones públicas con la finalidad de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a todos. A continuación se expone un breve resumen de las mismas.

En opinión de los defensores del pueblo, dos principios generales y tres ejes fundamentales deben erigirse en líneas directrices de las políticas de intervención pública en materia de vivienda.

Así, los dos presupuestos básicos que deben ser tenidos en cuenta en este ámbito son la colaboración y coordinación entre las distintas instancias territoriales competentes en la materia y la especial

consideración a colectivos específicos con especiales dificultades para el acceso a la vivienda, tales como personas mayores, jóvenes, discapacitados, miembros de familias numerosas, mujeres con cargas familiares por procesos de separación y divorcio o por necesidades de alejamiento de sus parejas para evitar malos tratos o, en fin, víctimas del terrorismo.

Estas dos premisas generales deben presidir todas las actuaciones que se recomendaron en aquellas conclusiones, y que se pueden agrupar, desde un punto de vista sistemático, en tres grandes bloques:

1.- Intervención en el mercado del suelo

En este ámbito se consensuó proponer las siguientes medidas:

a) Redefinir los patrimonios municipales del suelo garantizando que los mismos se conviertan en un elemento reductor del incesante proceso de incremento del valor del suelo y la vivienda. Para ello se propuso:

- Que dentro de los mismos se incluyan no solo bienes de los ayuntamientos, sino todos los bienes inmuebles patrimoniales de todas las administraciones públicas.

- Que se garantice el destino de tales bienes a la construcción de vivienda protegida.

- Que su enajenación se lleve a cabo a través del sistema de concurso.

- Que se modifique el punto 3 del art. 40 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, con la finalidad de facilitar

la intervención de los ayuntamientos en el mercado del suelo, para la construcción de vivienda protegida.

b) Garantizar la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en el proceso de ejecución de los planes urbanísticos, procurando la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades.

c) Agilizar al máximo los procesos de urbanización, simplificando los mismos y evitando una retención especulativa del suelo.

2.- Fomento del mercado de viviendas de alquiler

El acceso a viviendas en régimen de alquiler se erige en las actuales circunstancias en una de las soluciones básicas a la problemática de la vivienda. Dentro de este segundo bloque las medidas que se propusieron fueron las siguientes:

a) Reformas de carácter fiscal que hagan más atrayente este régimen.

b) Desarrollo de programas a través de los cuales las administraciones garanticen el pago de la renta y los posibles deterioros que se puedan producir en las viviendas arrendadas en determinados supuestos que precisen de especial protección.

c) Incremento de la promoción directa por parte de las administraciones públicas, de viviendas destinadas al alquiler y a afrontar situaciones de especial necesidad y emergencia.

d) Puesta en marcha de programas de rehabilitación de viviendas para su destino en alquiler en centros urbanos y barrios periféricos.

3.- Fomento de vivienda protegida

En un tercer bloque se propuso un refuerzo del compromiso de los poderes públicos con las viviendas protegidas mediante la adopción de las siguientes medidas:

a) Ejercicio por aquellas comunidades autónomas, que aún no lo hubiesen hecho, de la competencia legislativa en materia de vivienda.

b) Promoción de viviendas allí donde más se necesiten y con las características más demandadas.

c) Adjudicación de las viviendas con objetividad y transparencia, respetando los plazos en los procedimientos de adjudicación y en su entrega efectiva.

d) Garantizar la adecuada conservación de las viviendas protegidas.

e) Garantizar que las viviendas protegidas se destinen a las finalidades para las que se construyeron y financiaron, dotando al carácter de vivienda protegida de una naturaleza permanente.

f) Inspeccionar y sancionar debidamente conductas como la percepción de sobrepuestos en la venta de viviendas protegidas.

g) Dentro de los colectivos que deben ser tenidos en cuenta por las administraciones, merece una especial atención el de las víctimas del

terrorismo, dada la situación de persecución y de inseguridad en la que se encuentran. Para ello, se deberá facilitar y favorecer el cambio de residencia en el supuesto de víctimas del terrorismo que vivan en viviendas de protección oficial. Asimismo, también merece una especial atención el colectivo de mujeres maltratadas, considerando las frecuentes necesidades de alejamiento de sus parejas.

Algunas de las conclusiones expuestas ya habían sido puestas de manifiesto por esta Procuraduría a la Administración autonómica, y dentro de ella a la Consejería de Fomento como centro directivo competente en materia de vivienda, con ocasión de las resoluciones formuladas por esta institución en la materia. Otras resultan más novedosas y podrán ser reiteradas en el futuro a través de las resoluciones a las que den lugar las investigaciones futuras desarrolladas en la materia, a instancia de parte o de oficio.

En cualquier caso, todos los defensores hemos llegado a la conclusión de que la adopción de las medidas propuestas es necesaria para facilitar el acceso de todos a la vivienda y mejorar así el respeto actual al derecho reconocido en el art. 47 CE, y por ello se decidió poner en conocimiento de la Consejería de Fomento el texto íntegro de las conclusiones alcanzadas en la materia.

Centrando ahora el análisis en la actuación desarrollada por esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos en materia de vivienda, los conflictos planteados responden esencialmente a las problemáticas

singulares generadas por la aplicación de los planes de vivienda, estatal y autonómico, aprobados, respectivamente, por el RD 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, y por el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2005.

Disconformidades con las resoluciones adoptadas en los procedimientos de adjudicación de las viviendas de protección pública promovidas directamente por la Administración de la Comunidad Autónoma, deficiencias constructivas en viviendas protegidas e irregularidades en la gestión, tramitación y resolución de las ayudas dirigidas a financiar la adquisición de viviendas por grupos sociales singulares y a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas, han centrado la actuación de esta Procuraduría en el año 2003 en materia de vivienda.

Por otro lado, de oficio, se estimó oportuno iniciar una investigación sobre una problemática sobre la que ya había tenido la oportunidad de pronunciarme en el año 2002, en aquella ocasión a instancia de parte. Esa problemática no es otra que la actuación desarrollada por la Administración autonómica en el ámbito de los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas promovidas directamente por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en la Región, y en

concreto, en relación con la rapidez en la entrega de las viviendas indicadas, una vez que las mismas han sido adjudicadas.

Del mismo modo, también de oficio, se está investigando la actuación desarrollada por la Administración autonómica 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.

Una referencia más amplia a ambas actuaciones de oficio podrá encontrarse en la parte del presente informe relativa a las investigaciones de oficio desarrolladas por esta institución en el año 2003.

3.1. Viviendas de protección pública

La tradicional denominación de viviendas de protección oficial, que aún se utiliza en la legislación estatal de los años 60 y 70 (todavía vigente en nuestra Comunidad Autónoma), se ha visto sustituida en la Comunidad Autónoma de Castilla y León por la más novedosa de viviendas de protección pública, utilizada en el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009.

Dentro de los diferentes tipos de viviendas de protección pública, las viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión pública (promoción directa) se continúan configurando como la fórmula

más intensa de intervención de los poderes públicos en materia de vivienda, puesto que, en relación con las mismas, la Administración autonómica asume el papel de promotor de las viviendas con las implicaciones jurídicas que ello supone.

La consecuencia lógica de la asunción de este papel es que el mayor número de conflictos que plantean los ciudadanos en relación con las viviendas de protección pública se generan en el ámbito de las viviendas promovidas directamente por la Administración, tanto por su papel de adjudicador de las mismas, como de responsable en su adecuado estado de conservación, con los límites previstos en el ordenamiento jurídico.

3.1.1. Procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción directa

Aun cuando en la actualidad es la Orden de 11 de diciembre de 2002, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, la que regula la adjudicación de todas aquellas viviendas promovidas directamente por la Junta de Castilla y León o por las corporaciones locales, así como de aquéllas viviendas concertadas que cuentan con una fuerte subvención de la Junta para abaratar el precio de venta, el parámetro jurídico utilizado por esta institución, en el año 2003, para fiscalizar la regularidad de las adjudicaciones que han dado lugar a la presentación de quejas por los ciudadanos, ha sido, fundamentalmente, la Orden de 12 de julio de 2000, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de viviendas de

protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, por ser esta Orden la aplicable a los procedimientos controvertidos que han sido supervisados por esta Procuraduría.

Pues bien, en las quejas analizadas por la institución en el año 2003, cuyo objeto se encontraba integrado por una disconformidad con la exclusión de las solicitudes presentadas por sus autores en los correspondientes procedimientos de adjudicación de viviendas de protección pública de promoción directa, desarrollados y resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna, en la actuación de las comisiones territoriales de vivienda y de la propia Consejería de Fomento, merecedora de una decisión supervisora por esta institución. Esta fue la conclusión alcanzada en los expedientes de queja **Q/1228/01, Q/615/02, Q/1482/02, Q/1640/02, Q/1849/02, Q/1886/02 y Q/800/03.**

En todos ellos, como en años anteriores, se actuó por esta Procuraduría de la misma forma: formulación de la pertinente petición de información a la Consejería de Fomento, solicitando copia de la documentación acreditativa de la concurrencia de la causa de exclusión que había fundamentado la decisión motivadora de la queja; una vez recibida la información solicitada, verificación de la corrección jurídica de la aplicación de las causas de exclusión en cada caso planteado; y, en fin, comunicación a la Consejería de Fomento y al autor de la queja del archivo de la misma, dando traslado a este último de la información recabada en la

investigación llevada a cabo y de la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta institución.

A la vista de lo anterior, cabe concluir, como ya se hacía en anteriores informes, que no se han observado, en los supuestos planteados por los ciudadanos en el año 2003, irregularidades en la resolución de los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas promovidas directamente por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, lo cual no puede ocultar la conflictividad generada por este tipo de decisiones y por la aplicación de las órdenes que regulan este tipo de procedimientos.

Resta desear que, en posteriores informes, pueda reflejarse un descenso de la conflictividad generada en este ámbito, por la aplicación de la Orden de 11 de diciembre de 2002, antes citada.

3.1.2. Deficiencias

El ordenamiento jurídico atribuye a la Administración pública, en relación con las viviendas protegidas, una serie de responsabilidades en orden a la adecuada conservación y mantenimiento de las mismas, responsabilidades que son especialmente intensas en el caso de las viviendas promovidas directamente por aquélla. Un año más, han sido frecuentes las denuncias realizadas ante esta Procuraduría por los ciudadanos acerca del incumplimiento de estas responsabilidades.

Las investigaciones llevadas a cabo con ocasión de las quejas en las cuales los ciudadanos planteaban la existencia de deficiencias en viviendas protegidas y la dejación por parte de la Consejería de Fomento de las competencias de las que es titular en orden a su reparación, han dado lugar a la formulación de resoluciones a esta última que, apoyadas en una argumentación jurídica similar, recordaban a aquella Consejería las obligaciones que le incumben en este ámbito. Así ocurrió en los expedientes de queja **Q/1782/01**, **Q/693/02**, **Q/306/02**, **Q/510/02**, y **Q/2222/02**. Los dos primeros expedientes se referían a viviendas promovidas directamente por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, mientras en el resto las deficiencias denunciadas concurrían en viviendas de protección pública de gestión privada.

Debe celebrarse que las resoluciones adoptadas por esta Procuraduría en los expedientes de queja citados, fueran aceptadas por la Consejería de Fomento y que, pon tanto, fueran llevadas a cabo en los supuestos planteados, las obras necesarias para poner fin a las deficiencias que habían dado lugar a la formulación de cada una de las quejas.

Valga como ejemplo del contenido de la intervención de esta Procuraduría en estos supuestos lo actuado con ocasión de la tramitación y resolución del expediente de queja **Q/306/02**, ya citado.

El objeto de la queja se encontraba integrado por la presunta existencia de una serie de deficiencias en una vivienda de protección

pública de gestión privada de la localidad de Aldearrubia (provincia de Salamanca).

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, me dirigí en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento.

La información proporcionada por la Administración autonómica revelaba que la vivienda en cuestión había sido calificada definitivamente como vivienda de protección oficial en el año 1996, así como que la empresa constructora de la misma había sido sancionada en el año 1999 por la existencia de deficiencias en aquélla. Sin embargo, aun cuando habían sido impuestas diversas multas coercitivas en orden a quebrar la voluntad contraria de la empresa a llevar a cabo las obras indicadas en la resolución sancionadora, un informe técnico del año 2000 expresaba que la vivienda continuaba sin ser reparada.

A la vista de lo informado y de la normativa aplicable, se consideró oportuno formular una resolución a la Consejería de Fomento, en atención a los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

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, se concretan, de un lado, en la posibilidad de imponer al promotor de las mismas la obligación de ejecutar las obras necesarias de reparación, en el supuesto de 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 (arts. 111, 153 C) 6. y 155 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).

Por otro lado, la ejecución forzosa de las resoluciones administrativas sancionadoras que impongan la obligación de realizar obras debe llevarse a cabo acudiendo a la ejecución subsidiaria de las citadas obras o, en su defecto, imponiendo multas coercitivas al infractor con la finalidad de superar su voluntad contraria al cumplimiento de la obligación impuesta. En ambos supuestos el procedimiento de ejecución forzosa deberá ajustarse a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de las especialidades establecidas en la normativa reguladora de las viviendas de protección oficial (arts. 94, 95, 96, 98 y 99 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, art. 8 del RDL 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de Viviendas de Protección Oficial, art. 58 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla la norma anterior, y arts. 167 y 168 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial).

A la vista del régimen jurídico aplicable al supuesto que se planteaba en la queja, procedía abordar la crítica jurídica de la actuación que había sido desarrollada por la Consejería de Fomento, competente dentro de la Administración autonómica en materia de vivienda, en relación con la problemática que constituía el objeto de la queja.

El origen de la controversia, como se ha señalado anteriormente, se hallaba en los vicios o defectos de la construcción manifestados en una vivienda de protección pública de la localidad de Aldearrubia (provincia de Salamanca).

En relación con las citadas deficiencias, la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio había adoptado, en su día, una resolución sancionadora, en la cual tras detallar las deficiencias observadas por los servicios técnicos, se había impuesto al promotor de las viviendas una multa pecuniaria y la obligación de llevar a cabo las obras de reparación necesarias para corregir aquellas deficiencias.

Como medida de ejecución de la precitada resolución sancionadora se habían impuesto al promotor hasta tres multas coercitivas. No obstante lo anterior, la Administración autonómica había reconocido que las deficiencias constatadas en la inspección llevada a cabo por el personal técnico del Servicio Territorial de Fomento de Salamanca persistían y, por tanto, que la resolución sancionadora que había sido impuesta en su día continuaba siendo incumplida, al menos en lo relativo a la imposición de obras de reparación de las deficiencias detectadas.

En efecto, aún cuando la Administración autonómica había emprendido actuaciones dirigidas a la ejecución forzosa de la resolución sancionadora citada (en concreto, la imposición de multas coercitivas), en la fecha en la cual se formuló la resolución se podía afirmar que, habiendo transcurrido más de tres años desde su adopción, no se había logrado la ejecución de las obras exigidas, permaneciendo las deficiencias reconocidas inicialmente, al menos las que se habían constatado como consecuencia de la inspección girada en el año 2000.

Conectando la situación fáctica expuesta con el régimen jurídico identificado con anterioridad, cabía abordar la identificación de las actuaciones que debía desarrollar la Administración autonómica en orden a lograr la definitiva reparación de los vicios o defectos en la construcción que habían sido reconocidos en la resolución sancionadora adoptada.

Para ello, en primer lugar, era necesario completar la inspección llevada a cabo por los servicios técnicos de la Consejería de Fomento en el año 2000, con la finalidad de determinar cuáles de las deficiencias observadas en las viviendas, aun no estando contempladas en la resolución sancionadora que había sido adoptada en su día, tenían su origen en las deficiencias que, habiendo sido observadas inicialmente, no habían sido objeto de reparación debido a la ausencia de ejecución forzosa de aquélla. En este sentido, el Tribunal Supremo (entre otras, STS de 30 de octubre de 1990) ha reconocido expresamente la obligación de corregir también las

deficiencias que se originan como consecuencia de la ausencia de reparación de las inicialmente observadas.

Una vez delimitadas las deficiencias a cuya reparación venía obligado el infractor, en virtud de la sanción impuesta en su día, la Administración autonómica debía proceder a la ejecución forzosa del contenido de este acto administrativo, acudiendo para ello a los medios legalmente previstos.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la obligación cuya ejecución forzosa se pretendía, el tiempo transcurrido desde la emisión del acto administrativo que contenía esa obligación y lo infructuoso de la ejecución perseguida a través de la imposición de multas coercitivas, el medio idóneo para proceder a la ejecución de la resolución en cuestión era la ejecución subsidiaria, adoptando con tal fin las medidas necesarias para que, en el plazo más breve posible de tiempo, se llevara a cabo la realización de las obras que se determinasen a la vista de las inspecciones giradas al inmueble en cuestión.

Con fundamento en la argumentación jurídica expuesta, formulé a la Consejería de Fomento la siguiente resolución:

“1. Completar la inspección llevada a cabo, con fecha 14 de abril de 2000, por los servicios técnicos de esa Consejería de Fomento en la vivienda en cuestión, con el objetivo de determinar cuáles de las deficiencias observadas en la misma, aún no estando contempladas en la resolución sancionadora adoptada en su día,

tienen su origen en los vicios que habiendo sido observados inicialmente, no habían sido objeto de reparación.

2. Identificar las obras necesarias para reparar las deficiencias que, habiendo sido reconocidas en la resolución sancionadora adoptada con fecha 13 de diciembre de 1999, aún persisten, así como aquellas otras que, aún cuando se hayan manifestado con posterioridad, se configuran como efectos de aquéllas.

3. En el caso de voluntad contraria al cumplimiento de la obligación de realizar tales obras por parte del infractor, proceder a la ejecución forzosa de la citada obligación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en la legislación de viviendas de protección oficial. Para la ejecución forzosa sugerida, acudir en primer lugar a la ejecución subsidiaria, como medio idóneo, continuando con la imposición de multas coercitivas, únicamente cuando concurran circunstancias que impidan el empleo de aquel medio de ejecución forzosa”.

Como señalé con anterioridad, la resolución transcrita fue aceptada por la Consejería de Fomento, lo cual una vez comunicado al autor de la queja, motivó el archivo de la misma.

Del mismo modo, también en el expediente **Q/2101/02**, se planteaba, entre otros aspectos, la existencia de una serie de deficiencias en un grupo de viviendas de promoción pública. La citada queja también dio lugar a la formulación de una resolución a la Consejería de Fomento

análoga a la expuesta, resolución que en la fecha de finalización de la elaboración de este informe aún se encontraba pendiente de contestación.

Para finalizar el repaso a la actuación de esta Procuraduría en el año 2003, en relación con las quejas motivadas por la existencia de deficiencias en viviendas de protección pública, cabe hacer una breve referencia a dos expedientes de queja más.

El primero de ellos es el expediente **Q/45/03**, en el cual se hacía alusión a la presunta existencia de deficiencias en una vivienda de la localidad de Salamanca, adquirida por el autor de la queja al Patronato Municipal de la Vivienda de esa localidad.

Las presuntas deficiencias de la vivienda indicada ya habían dado lugar en el año 2001 a la presentación de una queja ante esta institución, queja que había sido objeto de archivo, tras la recepción de un informe emitido por el Patronato de Vivienda y Urbanismo del Ayuntamiento de Salamanca, en el cual se había indicado que se iban a llevar a cabo las obras necesarias para reparar las deficiencias que habían motivado la presentación de la queja.

La ausencia de ejecución de tales obras motivó la reiteración de la queja, circunstancia que dio lugar a la apertura de un nuevo expediente y a la formulación desde esta institución de una nueva solicitud de información en relación con la problemática planteada.

Analizada la información obtenida, se llegó a la conclusión de que se había procedido finalmente a la ejecución de las obras necesarias para la reparación de las deficiencias en cuestión, lo cual una vez comunicado al autor de la queja, determinó su archivo.

Por otro lado, en el informe correspondiente al año 2002 se hizo referencia a una resolución formulada a la Consejería de Fomento, con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/117/01**. En la misma se procedía a instar a la citada Consejería a que adoptara las medidas oportunas para garantizar la reparación de las deficiencias constructivas en las viviendas de protección pública promovidas por la Consejería de Fomento, integrantes del Grupo denominado “El Olivo” de la localidad de Valladolid.

Pues bien, la citada resolución fue objeto de aceptación en el año 2003, poniendo de manifiesto la Consejería de Fomento a esta institución la adopción de las medidas oportunas para que, por la sociedad constructora de las viviendas citadas, se llevaran a cabo las reparaciones necesarias en las mismas. Una vez puesta de manifiesto esta circunstancia al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

En definitiva, se puede concluir que en el año 2003 la labor de esta Procuraduría recordando a la Administración autonómica la necesidad de que asuma y ejerza con eficacia las competencias que el ordenamiento jurídico le reconoce en relación con el adecuado estado de las obras correspondientes a las viviendas de protección pública, se ha visto

recompensada con la aceptación de las resoluciones formuladas y la consecuente reparación de las deficiencias denunciadas.

3.1.3. Infracciones y sanciones

Una de las mayores lacras a las que se ven sometidas las viviendas de protección pública es el frecuente incumplimiento por parte de sus titulares de las obligaciones que el ordenamiento jurídico les impone. En este sentido, el ejercicio de las facultades punitivas de las que dispone la Administración autonómica, como Administración competente en materia de vivienda, frente a conductas infractoras en materia de viviendas protegidas, se erige en uno de los instrumentos esenciales para garantizar que éstas cumplan sus finalidades y para evitar el desprestigio social en el que, en alguna ocasión, han caído.

Uno de los incumplimientos más frecuentes en este ámbito es la inobservancia de la obligación de destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente, incumplimiento que genera un desvío de los fondos públicos, puesto que éstos acaban financiando la adquisición de segundas residencias o contribuyendo al beneficio especulativo del adjudicatario.

Esta Procuraduría en el año 2003 ha tenido oportunidad, con ocasión de la tramitación de los expedientes de queja **Q/2288/01** y **Q/562/03**, de formular dos resoluciones a la Consejería de Fomento en las cuales se instó a este centro directivo al ejercicio decidido y eficaz de su potestad inspectora y sancionadora en la materia, con la finalidad de prevenir y reprimir el incumplimiento del destino natural, como domicilio

habitual y permanente de sus propietarios, de las viviendas de protección pública.

El motivo de la segunda de las quejas indicadas (**Q/562/03**) era un presunto incumplimiento de la obligación que vinculaba a un propietario de una vivienda de la localidad de Ávila, de destinar la misma a su domicilio habitual permanente.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, me dirigí en petición de la información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

De la información recabada, se desprendía que, una vez presentada una denuncia acerca de la ausencia de dedicación a domicilio habitual y permanente de la vivienda protegida en cuestión, el Servicio Territorial de Fomento de Ávila había procedido a requerir a su propietario para que éste alegara lo que estimara oportuno. Atendiendo al citado requerimiento el adquirente de la vivienda había presentado las alegaciones correspondientes en las cuales había manifestado, entre otros extremos, que la vivienda en cuestión constituía su domicilio de forma continuada desde el primer mes del año 2003. Las alegaciones citadas no se acompañaron de documentación alguna acreditativa de su contenido. A la vista de las precitadas alegaciones, el Servicio Territorial de Fomento de Ávila había procedido a comunicar al denunciante la circunstancia anteriormente

indicada, finalizando con ello las actuaciones iniciadas a la vista de la presentación de la denuncia precitada.

Considerando el contenido de la información obtenida y de la normativa aplicable al supuesto planteado, se estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Una de las obligaciones que se imponen, como contraprestación a las ayudas recibidas, a los adquirentes de viviendas protegidas, es la obligación de destinar las mismas a domicilio habitual y permanente. Así se dispone en el art. 3 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda.

El incumplimiento de la precitada obligación constituye una infracción administrativa muy grave, tipificada en el art. 56 de la norma indicada, infracción sancionada con la multa correspondiente y con la posible descalificación de la vivienda, de conformidad con lo señalado en el art. 57 del citado RD 3148/1978, de 10 de noviembre, en relación con el art. 155 d) 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.

En relación con lo anterior, resulta evidente que uno de los instrumentos esenciales para garantizar que las viviendas protegidas cumplan sus finalidades es el adecuado ejercicio de las facultades punitivas de las que disponen las administraciones competentes, frente a conductas

infractoras que incumplen los objetivos perseguidos con aquéllas. Sin duda, una de las actuaciones que en mayor medida desvirtúan las finalidades propias de las viviendas protegidas es no dedicar las mismas a domicilio habitual y permanente, y por ello es exigible que la Administración sea especialmente diligente en la investigación y, en su caso, represión de la citada conducta.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto que había dado lugar a la presentación de la queja, procedía enjuiciar la diligencia del Servicio Territorial de Fomento de Ávila al proceder a la investigación de la efectiva concurrencia de la conducta denunciada.

Es obvio, que en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, como en el ámbito penal, la presunción de inocencia es un derecho fundamental (entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de abril de 1982). Este derecho fundamental exige que, en los procedimientos sancionadores, sea la Administración pública la que, una vez que se produzca una denuncia, asuma la denominada carga de la prueba, debiendo utilizar cualquier medio de prueba admitido en derecho con la entidad suficiente para desvirtuar la mencionada presunción.

Desde un punto de vista procedimental, lo anterior implica que una vez que la Administración tiene conocimiento de la posible comisión de una infracción administrativa, a través de una denuncia por ejemplo, puede iniciar una actuación investigadora dirigida a verificar la efectiva existencia de la conducta infractora y a identificar al sujeto o sujetos responsables de

la misma. Si bien la denuncia no inicia por sí misma el procedimiento sancionador, sí puede generar la apertura de un trámite de información previa dirigido a determinar si concurren o no circunstancias que justifiquen la apertura de un procedimiento sancionador. A este trámite se refieren, con carácter general, el art. 6 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y con carácter específico para la tramitación de expedientes sancionadores en materia de viviendas protegidas, el art. 158 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

Esto fue, precisamente, lo que había ocurrido en el supuesto planteado en la queja, puesto que aun cuando no existiera un acto de apertura de una información previa propiamente dicho, la presentación de la denuncia había motivado que el Servicio Territorial de Fomento iniciara actuaciones dirigidas a verificar la realidad del hecho denunciado. Tales actuaciones consistieron, como se ha señalado anteriormente, en poner en conocimiento del denunciado la existencia de la denuncia y en conceder a éste un plazo de diez días para que alegara lo que estimara oportuno.

Pues bien, el resultado de la actuación investigadora indicada no debió ser suficiente para proceder al archivo de la denuncia, y ello por cuanto la persona denunciada en modo alguno acreditó el destino de su vivienda protegida a su domicilio habitual y permanente. Mas bien al contrario, de las propias alegaciones realizadas por aquél se desprendía que

la vivienda en cuestión no había venido siendo ocupada con continuidad desde su adquisición y, en modo alguno, se corroboró con elementos probatorios lo afirmado acerca del cambio en la situación laboral del propietario de la vivienda y de la utilización de la misma como domicilio habitual y permanente desde el mes de enero del año 2003.

En consecuencia, se debió requerir en su día al propietario de la vivienda en cuestión la aportación de documentos que acreditaran el destino de la vivienda a su domicilio habitual y permanente, cuando menos desde el mes de enero de 2003, documentos tales como, sin ánimo exhaustivo, certificado del Padrón municipal de Ávila donde constase su domicilio habitual, facturas acreditativas del gasto de luz y agua en la vivienda o confirmación de que la situación laboral de la persona denunciada no le impedía residir habitualmente en la ciudad de Ávila.

Por ello, y aun cuando, como no podía ser de otra forma, esta institución partía de la presunción de inocencia del denunciado y no prejuzgaba en ningún caso la veracidad de sus alegaciones, se consideró que procedía la apertura, por el órgano administrativo competente para ello, de una información previa en el marco de la cual se requiriera a aquél la presentación de los documentos acreditativos del destino actual de la vivienda protegida en cuestión a su domicilio habitual y permanente.

En el supuesto de que tales documentos fueran presentados y su contenido revelase el destino de la vivienda como domicilio habitual y permanente de su propietario, se debía informar de ello al denunciante, de

conformidad con lo dispuesto en el art. 6 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto.

Por el contrario, si tales documentos no fueran presentados procedería la apertura del correspondiente procedimiento sancionador contra el propietario de la vivienda, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable.

Pues bien, en atención a los argumentos jurídicos expuestos, se estimó oportuno formular la siguiente resolución a la Consejería de Fomento:

“Primero.- Sin perjuicio del absoluto respeto al principio de presunción de inocencia de D. XXX y de no prejuzgar la veracidad de las alegaciones realizadas por éste en su día, acordar, por el órgano administrativo competente la apertura de un trámite de información previa en el marco del cual se requiera al antes citado que pruebe documentalmente (por ejemplo, sin ánimo exhaustivo, mediante certificado del Padrón municipal de Ávila, facturas de agua o electricidad o acreditación de que su situación laboral no le impide residir habitualmente en Ávila) que la vivienda sita en la Calle YYY de la ciudad citada, se encuentra destinada a servirle de domicilio habitual y permanente.

Segundo.- En el supuesto de que tales documentos, o cualesquiera otros relevantes, sean aportados y su contenido revele el cumplimiento de la obligación de dedicar la vivienda a domicilio

habitual y permanente, informar al denunciante de los motivos por los que no procede la apertura del procedimiento sancionador, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto.

Por el contrario, si en el trámite de información previa no quedara acreditado el cumplimiento de la obligación indicada, acordar, también por el órgano administrativo competente, la incoación del correspondiente procedimiento sancionador por presunta comisión de una infracción administrativa muy grave al régimen de viviendas de protección oficial, tipificada en el art. 56 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, aún no se había recibido la contestación de la Consejería de Fomento a la resolución adoptada.

Por su parte, en el expediente de queja **Q/2288/01** ya citado, también se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con un contenido análogo al de la resolución expuesta, habiendo sido aceptadas expresamente en este caso las medidas recomendadas desde esta Procuraduría.

En fin, esta Procuraduría tiene especial interés en que las administraciones públicas competentes adopten 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. En este sentido, ha sido iniciada ya una actuación de oficio dirigida a verificar el volumen y eficacia de la actuación administrativa en orden a ejercer su potestad sancionadora en este ámbito, así como la adecuada utilización de sus derechos de tanteo y retracto. Del desarrollo futuro de la precitada actuación se dará cumplida información en el próximo informe anual.

3.2. Ayudas y subvenciones

Con carácter complementario a las ayudas a la adquisición y rehabilitación de vivienda integradas dentro del Plan Estatal de Vivienda 2002-2005, la Administración de la Comunidad Autónoma, a través de su Consejería de Fomento, viene convocando, en el marco del propio Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León, tres tipos de subvenciones: ayudas complementarias a grupos sociales singulares para la adquisición de vivienda; ayudas a la vivienda rural; y, en fin, ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas.

Pues bien, es en el marco de los procedimientos de concesión de tales ayudas donde se han planteado esencialmente los conflictos que los ciudadanos han hecho llegar a esta institución el pasado año, en el ámbito de las diferentes ayudas y subvenciones que en materia de vivienda gestiona y tramita la Administración de la Comunidad Autónoma.

3.2.1. Ayudas a grupos sociales singulares para la adquisición de vivienda

En relación con este tipo de subvenciones, las resoluciones formuladas a la Consejería de Fomento en el año 2003, han versado, tanto sobre el aspecto material, verificando la correcta aplicación por parte de la Administración autonómica de la Orden por la cual se procede anualmente a la convocatoria de estas subvenciones, como sobre el aspecto formal de los procedimientos de concesión de las mismas.

Así, un expediente de queja que motivó la formulación de una resolución en la cual se aludía a ambos extremos fue el registrado con el número de referencia **Q/1154/03**.

El motivo de la queja se encontraba integrado por la ausencia de resolución expresa de la solicitud de ayuda económica para la adquisición de una vivienda en la localidad de Ávila, presentada al amparo de lo dispuesto en la Orden de 5 de abril de 2002, de la Consejería de Fomento, por la que se convocan y regulan ayudas económicas con destino a jóvenes, a familias numerosas, y familias monoparentales, adquirentes, adjudicatarios o promotores, para uso propio, de vivienda.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, la cual puso en conocimiento de esta Procuraduría los siguientes extremos en relación con la cuestión controvertida planteada en la queja:

“El expediente fue resuelto mediante Orden de 22 de julio de 2003, de la Consejería de Fomento.

En la citada Orden se indica como motivo de denegación de la ayuda solicitada el que “la vivienda objeto de subvención no se destina a residencia habitual y permanente”. Base 3ª.a) y 5ª.4 de la orden de 5 de abril de 2002. Incumple lo dispuesto en la Base 3ª.a) de la Orden de 5 de abril de 2002, en cuanto a la obligación de destino de la vivienda a residencia habitual y permanente, debiendo estar cumplida dicha acreditación a fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes, según lo dispuesto en la Base 5ª punto 4 de la Orden de convocatoria.”

A la información transcrita se adjuntaba copia de un certificado expedido por el Ayuntamiento de Ávila, a petición de la Consejería de Fomento, en el cual constaba como domicilio de la solicitante de la ayuda una vivienda distinta de aquélla para cuya adquisición se había solicitado la subvención.

A la vista de lo informado y de la normativa aplicable, se estimó procedente formular una resolución a la Consejería de Fomento, en atención a la argumentación jurídica que a continuación se expone, comprensiva tanto de los aspectos materiales como formales planteados en la queja.

Desde una perspectiva material, se trataba de determinar la regularidad de la decisión denegatoria de la ayuda y, en su caso, de

identificar las medidas a adoptar para reponer en sus derechos al solicitante.

En este sentido, era necesario partir de la doctrina consolidada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, de conformidad con la cual 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, sentencias del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1993, de 12 de enero de 1998 y de 5 de octubre del mismo año). Resulta, por tanto, necesario analizar si el requisito cuya inobservancia había determinado la denegación de la subvención había sido efectivamente incumplido por la solicitante.

Pues bien, a la vista de la información que había sido obtenida por esta institución, se podía afirmar que la titular de la solicitud, cuya denegación había dado lugar a la queja, no incumplía el requisito de destinar la vivienda adquirida a residencia habitual y permanente.

Además de obrar en esta Procuraduría una copia de un informe de residencia que había sido expedido por el Ayuntamiento de Ávila, en el cual constaba que la solicitante de la subvención residía en la vivienda para cuya adquisición había solicitado la ayuda desde el día 1 de mayo de 2002, esta institución consideró que, con fundamento en lo previsto en la Base tercera a), en relación con la Base quinta 4, de la Orden de 5 de abril de

2002 citada, no era posible denegar la solicitud de ayuda en cuestión, aun cuando su titular no hubiera residido en la vivienda adquirida en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes, teniendo en cuenta que aquella había sido destinada a residencia habitual y permanente con posterioridad, y en todo caso, antes de la adopción de la resolución denegatoria de la ayuda.

A la conclusión señalada conducía tanto una interpretación literal como finalista de la Orden de convocatoria de las ayudas precitadas.

Literalmente, la Base tercera a) de la Orden señalaba que, entre los requisitos que deben ser cumplidos por los solicitantes de las ayudas, se encontraba el de “ser adquirentes, adjudicatarios, o promotores individuales, para uso propio, de alguna de las viviendas referidas en la base precedente, con la obligación de destinarlas a domicilio habitual y permanente”. Aun cuando la Base quinta 4 de la misma Orden, indica que “todos los requisitos especificados deberán estar cumplidos a fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes”, una interpretación literal de ambas bases conducía a señalar que lo que debía ser cumplido en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes era la condición de adquirente, adjudicatario o promotor de la vivienda y la asunción de la obligación de destinar la misma a domicilio habitual y permanente, pero no el destino efectivo como tal de la vivienda.

Lo anterior se veía refrendado por la modificación que había sufrido la redacción de la Base en la cual se exigía el cumplimiento del requisito

señalado en las sucesivas convocatorias de las ayudas que nos ocupan para los años 2003 y 2004 (Orden FOM/34/2003, de 24 de enero, y Orden FOM/114/2004, de 3 de febrero, respectivamente). En ambas, el inciso “con la obligación de destinarlas a residencia habitual y permanente”, se ha sustituido por la expresión “debiendo estar destinada a residencia habitual y permanente”, más clarificadora acerca del momento en el cual debe cumplirse el destino exigido para la vivienda.

A la interpretación literal señalada, cabía añadir una interpretación finalista que conducía también a la misma conclusión. Si la finalidad perseguida por la Administración autonómica al crear y convocar las ayudas económicas indicadas, era contribuir a la financiación, con carácter general excesivamente gravosa para los ciudadanos, de la adquisición de viviendas que fueran a ser destinadas a residencia habitual de grupos de población singulares, en el supuesto planteado en la queja, cabía señalar que el titular de la solicitud reunía, en el momento en el cual se había adoptado la resolución denegatoria de la subvención, todos los requisitos para obtener una contribución económica pública y complementaria a la financiación de la adquisición de su vivienda.

Sin embargo, la adopción de la Orden mediante la cual había sido denegada la ayuda, no sólo impedía al interesado obtener la subvención económica en el año en el cual la había solicitado, sino que también excluyó a aquél de la posibilidad de ser beneficiario de la subvención en

sucesivas convocatorias, teniendo en cuenta la fecha en la cual había tenido lugar la formalización de la compraventa de la vivienda.

En conclusión, tanto una interpretación literal, como una consideración finalista de la Orden de 5 de abril de 2002 comentada, conducía a señalar que el solicitante cumplía, en el momento de ser adoptada la resolución desestimatoria de su solicitud, el requisito contemplado en la Base tercera a) de la Orden citada y que, por tanto, en el supuesto de cumplir el resto de requisitos exigidos, debió haber obtenido la subvención pedida.

Desde un punto de vista formal, la tramitación de la solicitud presentada por el autor de la queja también presentaba irregularidades. En este sentido, cabía señalar que la solicitud de ayuda había sido presentada por aquél con fecha 5 de mayo de 2002, no resolviéndose hasta el 22 de julio de 2003, fecha en la cual se había adoptado la Orden denegatoria, que no había sido notificada al interesado hasta el 29 de septiembre de 2003, dieciséis meses después de haber sido presentada la solicitud y más de dos meses después de haberse adoptado aquella Orden. Sin embargo, con fechas 27 de diciembre de 2002 y 3 de enero de 2003, había sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León la lista de beneficiarios de las subvenciones convocadas por la Orden de 5 de abril de 2002 reiterada.

Más allá de la evidente superación del plazo máximo para resolver establecido en la Base sexta 8 de la Orden (ocho meses), así como del plazo

establecido en el art. 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para notificar los actos administrativos (diez días desde que los mismos se dictan), llamaba la atención a esta institución que entre la publicación de la lista de beneficiarios de la ayuda y la notificación de la resolución desestimatoria al solicitante, habían mediado más de ocho meses.

Parece lógico pensar que la notificación de ambas resoluciones no debería espaciarse tanto en el tiempo, considerando que la decisión de aprobar la lista de beneficiarios de una determinada subvención, implica necesariamente la adopción de la decisión de excluir al resto de los solicitantes, de conformidad con lo previsto en la correspondiente Orden de convocatoria. Es manifiesta la inseguridad jurídica que se crea de esta forma al solicitante excluido de la lista de beneficiarios que, sabiendo que no le ha sido concedida la ayuda, desconoce los motivos de la denegación, con las consecuencias negativas evidentes a los efectos de utilizar los instrumentos impugnatorios previstos en el ordenamiento jurídico, tanto en vía administrativa como judicial.

Conociendo esta Procuraduría que esta circunstancia (transcurso de un amplio período de tiempo entre la publicación de la lista de beneficiarios de la ayuda y notificación de las resoluciones desestimatorias) es común para este tipo de ayudas dirigidas a financiar la adquisición de viviendas para grupos de población singulares, y que se ha mantenido en las convocatorias sucesivas, esta institución consideró conveniente instar a la Administración autonómica a que adoptase las medidas oportunas para

garantizar que, tanto los beneficiarios de las ayudas económicas destinadas a subvencionar a adquirentes, adjudicatarios o promotores, para uso propio, de viviendas, como los solicitantes excluidos de las mismas, conozcan la decisión administrativa adoptada de forma simultánea o dentro de un período de tiempo razonable.

En consecuencia y en atención a los argumentos jurídicos expuestos, formulé a la Consejería de Fomento la siguiente resolución:

“Primero.- En relación con la solicitud de ayuda económica para la adquisición de una vivienda en la localidad de Ávila, presentada por D. XXX, al amparo de la Orden de 5 de abril de 2002, de la Consejería de Fomento, por la que se convocan y regulan ayudas económicas con destino a jóvenes, a familias numerosas, y familias monoparentales, adquirentes, adjudicatarios o promotores, para uso propio, de viviendas, denegada mediante Orden de 22 de julio de 2003, y siempre y cuando se cumplan, además de la obligación de destinar la vivienda adquirida a residencia habitual y permanente, el resto de los requisitos exigidos en la convocatoria: estimar el recurso de reposición interpuesto por el antes citado y proceder a la concesión de la ayuda económica solicitada.

Si se hubiera resuelto de forma desestimatoria el recurso, revocar dicha resolución, así como la Orden denegatoria de 22 de julio de 2003, y acordar, igualmente, la concesión de la ayuda.

Segundo.- Con carácter general y en relación con las ayudas dirigidas a financiar la adquisición de viviendas para grupos de población singulares, adoptar las medidas oportunas para garantizar que, tanto los beneficiarios de aquéllas, como los solicitantes excluidos de las mismas, conozcan la decisión administrativa adoptada en cada convocatoria de forma simultánea o dentro de un período de tiempo razonable”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, la resolución citada no había sido objeto aún de contestación por la Consejería de Fomento.

Por su parte, en el expediente de queja **Q/1130/03**, su autor también planteaba una disconformidad con una denegación de este tipo de ayuda económica.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, organismo que me informó del motivo por el cual se había procedido a la denegación de la ayuda solicitada, requisito que no era otro que la superación del precio máximo por metro cuadrado útil de la vivienda para cuya adquisición se había solicitado la ayuda.

Sin embargo, de la información obtenida en la investigación llevada a cabo, se desprendía la debida acreditación por parte del solicitante de la ayuda del cumplimiento del requisito cuya presunta inobservancia había dado lugar a la denegación de aquélla.

Por este motivo, procedía formular una resolución a la Consejería de Fomento, con la finalidad de que ésta adoptara las medidas dirigidas a dejar sin efecto la denegación acordada y a conceder la subvención solicitada, si el peticionario de la ayuda cumpliera el resto de los requisitos exigidos por la convocatoria.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, no se había recibido la contestación de la Consejería de Fomento a la resolución indicada.

3.2.2. Ayudas a la vivienda rural

También en relación con este tipo de ayudas, las problemáticas planteadas por los ciudadanos en el año 2003, han versado, fundamentalmente, sobre su disconformidad con la denegación de la ayuda solicitada, acordada por la Administración autonómica en aplicación de la Orden reguladora de cada convocatoria, (aspecto material) o bien sobre la ausencia de resolución de las solicitudes presentadas (aspecto formal).

Dentro del primer grupo de quejas, cabe hacer referencia a la problemática planteada en los expedientes **Q/750/02, Q/797/02, Q/849/02, Q/904/02, Q/1008/02 y Q/1304/02.**

En todos ellos, sus autores plantearon una disconformidad con el régimen transitorio establecido en la Base decimosexta de la Orden de 5 de abril de 2002, de la Consejería de Fomento, por la que se reguló y efectuó convocatoria para la concesión de ayudas a la vivienda rural, de

conformidad con el cual, aquellos solicitantes que habían obtenido una resolución administrativa de reconocimiento de préstamo cualificado para nueva construcción y adquisición de viviendas nuevas rurales, al amparo del Decreto 45/2001, de 22 de febrero y de la Orden de desarrollo de 14 de marzo de 2001, de la Consejería de Fomento, no habiendo podido formalizar el préstamo cualificado dentro del plazo establecido en dicha convocatoria, por insuficiencia de crédito, no pudieron acogerse a la convocatoria de ayudas para la vivienda rural del año 2002.

Admitidas a trámite las quejas en las cuales se planteaba la cuestión controvertida descrita, me dirigí en petición de la oportuna información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, la cual me informó del contenido del régimen transitorio controvertido y del fundamento de su adopción.

Analizada detenidamente la información proporcionada por la Consejería de Fomento, no se consideró que hubiera quedado acreditada la concurrencia de una irregularidad en la actuación que había dado lugar a las quejas. Esta decisión fue puesta de manifiesto tanto a la Administración afectada como a los ciudadanos autores de las quejas, comunicando a éstos últimos también la argumentación jurídica que fundamentaba la decisión adoptada por esta institución y que a continuación se exponen brevemente.

La problemática que constituía el objeto de las quejas presentadas, como se ha señalado con anterioridad, se centraba en la decisión adoptada por la Consejería de Fomento de no ejercer, respecto a las solicitudes de

ayuda a la nueva construcción y adquisición de vivienda nueva rural, la facultad prevista en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2002, de contemplar en las convocatorias públicas para la concesión de subvenciones durante el ejercicio 2002 la posibilidad de atender las solicitudes presentadas, en tiempo y forma, al amparo de convocatorias de ejercicios anteriores.

Esta facultad había sido ejercida por la Administración autonómica en las convocatorias anteriores de ayudas a la vivienda rural protegida, para todas las modalidades de ayudas contempladas, tal y como se desprende del régimen transitorio establecido en los Decretos 14/1998, de 22 de enero de 1998, 108/1999, de 20 de mayo de 1999, y 136/2000, de 8 de junio de 2000 y de las órdenes de la Consejería de Fomento que los desarrollan.

Para el año 2002, y de conformidad con lo dispuesto en la Base decimosexta de la Orden de cinco de abril de 2002 antes citada, la consideración de las resoluciones administrativas de reconocimiento de préstamo cualificado en el sentido antes indicado, se limitaba a las relativas a actuaciones de rehabilitación y compra de vivienda usada, únicas modalidades de ayuda contempladas en la convocatoria de aquel año.

A la vista de las disposiciones citadas, procedía determinar si la pérdida de eficacia de las resoluciones estimatorias de ayuda a la nueva construcción y adquisición de vivienda rural nueva, por imposibilidad de formalización del préstamo cualificado concedido, era contraria al

ordenamiento jurídico, así como si la situación que había sido generada a los ciudadanos a quienes, en su día, la Administración autonómica había reconocido el derecho a la obtención de una financiación cualificada para la construcción o adquisición de una nueva vivienda rural protegida y que, posteriormente, no pudieron lograr la efectividad de la misma a través de la formalización del correspondiente préstamo, daba lugar a algún tipo de obligación de indemnizar económicamente a aquellos por parte de la Administración.

La primera de las cuestiones indicadas exigía referirse, aunque fuera brevemente, a uno de los mecanismos clásicos a través de los cuales la Administración desarrolla su labor de fomento de la vivienda: el préstamo cualificado.

El crédito cualificado se caracteriza por la existencia de un convenio previo entre la Administración pública competente (en este caso, la Junta de Castilla y León a través de su Consejería de Fomento) y las entidades de crédito, por el cual estas últimas se comprometen a otorgar un volumen determinado de préstamos en las condiciones determinadas por la Administración pública. En definitiva, la Administración determina la duración y condiciones del préstamo a través de los convenios citados y reconoce a los solicitantes que cumplan los requisitos establecidos en la normativa aplicable el derecho a obtener el correspondiente préstamo, siendo finalmente las entidades de crédito quienes, en una labor de

auténtica colaboración pública con la Administración, conceden el préstamo cualificado.

Esta singular técnica de concesión de una ayuda pública, justifica que la eficacia de las resoluciones administrativas, como la obtenida por los autores de las quejas citadas, en las cuales se reconocía un derecho a poder acogerse a este sistema de financiación cualificada, se condicionaba expresamente a la efectiva formalización del préstamo con la entidad de crédito con anterioridad a la finalización de la anualidad correspondiente, así como la cesación de los efectos de aquélla en el caso de incumplimiento de esta condición.

Esta última circunstancia fue la que había concurrido en los expedientes administrativos que habían dado lugar a las quejas en cuestión, puesto que, si bien se había procedido por la Administración autonómica al reconocimiento del acceso a la financiación cualificada, el incumplimiento de la condición resolutoria impuesta (formalización del préstamo cualificado antes del 31 de diciembre de 2001) había determinado la ineficacia de la resolución administrativa obtenida.

En este sentido, a la vista de la información proporcionada por la Administración autonómica, se podía afirmar que la imposibilidad de formalización del préstamo no se había debido a la finalización del crédito global convenido con las entidades de crédito, razón por la cual se podía suponer que la imposibilidad de formalización de los préstamos correspondientes había tenido lugar al acudir a entidades financieras que

habían agotado sus fondos destinados a este tipo de ayuda para el año 2001, según el correspondiente Convenio suscrito con la Junta de Castilla y León. En cualquier caso, la pérdida de eficacia referida hubiera concurrido aun en el supuesto de que se hubiera agotado la totalidad del volumen del crédito global convenido con las entidades de crédito para un determinado tipo de ayuda y para un período concreto de tiempo.

En conclusión, la pérdida de eficacia de la resolución administrativa que había sido obtenida por los autores de las quejas, incumplida la condición impuesta en la misma, no constituía ninguna irregularidad jurídica, de acuerdo con el sistema que preside la concesión de los préstamos cualificados antes indicado.

Cuestión distinta es que, con carácter general, situaciones como la que habían dado lugar a las quejas citadas sean resueltas a través de la siguiente convocatoria de la ayuda económica correspondiente, permitiendo que los ciudadanos que hubieran obtenido resolución administrativa de reconocimiento de préstamo cualificado y no hubieran podido formalizar el mismo, pudieran acogerse a la nueva convocatoria, previa diligencia de la precitada resolución.

Esta posibilidad, sin embargo, no pudo hacerse efectiva en el supuesto que había dado lugar a las quejas identificadas como consecuencia de las novedades introducidas en el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, y en la precitada Orden de 5 de abril de 2002, novedades consistentes, en lo que a la vivienda rural afecta, en la supresión de las

líneas de ayuda dirigidas a la construcción y adquisición de vivienda nueva. Esta medida había imposibilitado que los autores de las quejas se pudieran acoger a la nueva convocatoria de ayudas a la vivienda rural.

La decisión indicada (supresión de las dos líneas de ayuda citadas) tenía un marcado carácter político. Resulta evidente que la forma en la cual los poderes públicos llevan a cabo su acción de fomento de acceso a la vivienda responde a criterios de oportunidad discrecionales que esta Procuraduría no puede entrar a enjuiciar más que en aquellos supuestos en los que su aplicación sea discriminatoria o dé lugar a una vulneración de los derechos de los ciudadanos.

Asimismo, desde el punto de vista de la posible existencia de una responsabilidad patrimonial, en el supuesto planteado en las quejas citadas, no cabía hablar de la presencia de una lesión antijurídica causada por la supresión de las líneas de ayudas económicas a la vivienda rural antes citadas, porque no se puede afirmar que exista un derecho del ciudadano al mantenimiento de una determinada ayuda pública. En consecuencia, la supresión de la misma no sobrepasa las cargas generales que todos los ciudadanos deben soportar como consecuencia de la acción administrativa.

Sin perjuicio de la argumentación jurídica expuesta, esta Procuraduría consideró que situaciones como las que habían dado lugar a las quejas citadas manifestaban presuntas carencias en las relaciones entre la Administración autonómica y las entidades de crédito en el momento de proceder al otorgamiento de préstamos cualificados dirigidos a financiar

actuaciones protegidas en materia de vivienda, así como en la información proporcionada a los ciudadanos en este ámbito, por los Servicios territoriales de Fomento.

Por ello, se procedió a iniciar una actuación de oficio dirigida a verificar los mecanismos de colaboración entre la Administración autonómica y las entidades financieras en relación con la concesión de este tipo de préstamos cualificados y el contenido de la información proporcionada al respecto a los solicitantes de las ayudas en materia de vivienda.

Una referencia más amplia a la citada actuación de oficio podrá encontrarse en la parte de este informe dedicada a las investigaciones de oficio llevadas a cabo por esta institución en el año 2003.

Todavía en relación con las ayudas a la vivienda rural, pero en este caso respecto a la ausencia de resolución de solicitudes de este tipo de subvenciones, también tuve la oportunidad de formular una resolución a la Consejería de Fomento en el curso de la tramitación del expediente **Q/758/03**.

El motivo de la queja era la presunta ausencia de resolución de dieciocho solicitudes de ayuda a la rehabilitación de viviendas en el medio rural (provincia de Ávila), presentadas al amparo al Plan Cuatrienal de Vivienda y Suelo 1998-2001.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento. De la información proporcionada por la Administración autonómica se desprendía que de los dieciocho expedientes administrativos referidos en la queja, diez se encontraban ya resueltos en la fecha en la cual se procedió a remitir la información solicitada, mientras ocho de ellos se encontraban pendientes de resolución por diferentes motivos.

Considerando la fecha en la cual se iniciaron los expedientes que se encontraban pendientes de resolución (todos ellos iniciados en el año 2001), esta Procuraduría estimó oportuno instar a la Consejería a que procediera a la expresa resolución de aquellos, si ésta aún no hubiera tenido lugar.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, no había sido recibida la contestación a la resolución citada de la Consejería de Fomento.

3.2.3. Ayudas a alquileres

Al igual que ocurrió en el año 2002, en el pasado año ha destacado el número de ocasiones en las cuales esta institución ha tenido que pronunciarse, a instancia de los ciudadanos, en relación con las ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas.

Pues bien, en tres de las cuatro ocasiones en las que esta institución se pronunció en el año 2003 sobre la regularidad de la actuación de la Administración autonómica al resolver las solicitudes de este tipo de subvenciones, el resultado fue la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa llevada a cabo. Esta fue la conclusión a la que se llegó en los expedientes de queja **Q/272/03**, **Q/377/03** y **Q/2048/03**.

En los tres expedientes de queja citados, tanto el contenido de la actuación desarrollada por esta Procuraduría como el resultado de la misma, fueron análogos. Admitidas las quejas a trámite, esta institución se dirigió en petición de información a la Consejería de Fomento, organismo que adjuntado copia de la totalidad de las actuaciones integrantes del correspondiente expediente administrativo, informó a esta institución de la causa de exclusión de las solicitudes cuya denegación había dado lugar a las quejas indicadas.

En los tres supuestos, una vez analizada la información recabada, no quedó acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la denegación acordada por la Administración autonómica que había dado lugar a las quejas. Esta circunstancia fue comunicada a la Administración afectada y a los autores de las quejas, en este último caso de forma motivada, y dio lugar al archivo de aquéllas.

Por último, esta institución formuló una resolución a la Consejería de Fomento en relación con un procedimiento iniciado por una solicitud de

ayuda al alquiler, si bien la resolución citada tuvo como motivo una irregularidad formal.

En efecto, el objeto del expediente de queja **Q/713/03** era la ausencia de resolución de la solicitud presentada por su autor al amparo de lo dispuesto en 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.

Admitida la queja a trámite me dirigí en solicitud de información a la Consejería de Fomento, la cual me informó de los siguientes extremos:

“El expediente XXX fue resuelto mediante Orden de 26 de diciembre de 2002, de la Consejería de Fomento. La notificación de la resolución se intentó practicar con fecha 4 de marzo de 2003 y fue devuelta por el servicio de correos con la mención de desconocido.

No obstante, se ha comprobado que por un error informático se ha intentado la notificación en un domicilio distinto a los señalados por el solicitante, por lo que se ha procedido a practicar la notificación personal en el domicilio correcto.

En cuanto al plazo medio de resolución y notificación de los expedientes, viene a ser el que se señala en las distintas convocatorias de ayudas. En el caso que nos ocupa, era de ocho meses a contar desde la publicación de la convocatoria de las

ayudas. El retraso producido se debe al aumento en un 50% del número de solicitudes en relación con el año anterior.”

Una vez analizado el contenido de la información obtenida y a la vista de la normativa aplicable al procedimiento en cuestión, se estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

El apartado primero del art. 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece la obligación de notificar a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses.

Por su parte, el apartado segundo del precepto señalado dispone que toda notificación deberá ser cursada en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado.

Por último, a los efectos que aquí interesan, el apartado quinto del art. 58 precitado dispone que, entre otros supuestos, cuando intentada la notificación, ésta no se pueda practicar, se procederá a la publicación de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en el último domicilio del interesado, en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó. Cabía matizar aquí que esta notificación por edictos, a juicio de esta institución, sólo debe realizarse cuando sea estrictamente necesario para no paralizar el procedimiento, debido al grado de indefensión que genera a los ciudadanos.

Pues bien, conectando lo anterior con el supuesto descrito en la queja, procedía señalar que la resolución de la solicitud de ayuda económica destinada a subvencionar alquileres presentada por el autor de la queja, había sido adoptada mediante Orden de 26 de diciembre de 2002. El intento de la notificación, según el informe proporcionado a esta Procuraduría, había sido realizado con fecha 4 de marzo de 2003, es decir, más de dos meses después, y la efectiva notificación de aquélla, siempre según su informe, se había producido en el mes de julio de 2003, es decir, más de seis meses después de la adopción de la resolución indicada.

De lo anterior se desprendía un amplio incumplimiento del plazo establecido normativamente para proceder a la notificación de los actos administrativos que, si bien se había subsanado con la efectiva práctica de aquélla, no podía esconder que el interesado había tenido conocimiento de la resolución que afectaba a sus derechos e intereses, seis meses más tarde de la fecha en la que debiera haber obtenido aquel conocimiento si se hubiera observado el plazo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La demora señalada, con carácter general, tiene una incidencia relativa en el patrimonio jurídico del ciudadano, por cuanto se priva a éste de conocer durante un período de tiempo amplio, el contenido de la decisión administrativa adoptada y, en el supuesto de que ésta tenga un sentido desestimatorio de su solicitud, de utilizar durante ese lapso

temporal los mecanismos de reacción que el ordenamiento jurídico pone a su disposición.

Por ello, esta Procuraduría procedió a recordar a la Administración autonómica la obligación de cumplir el plazo establecido para notificar sus decisiones y a instar a aquélla la actuación de las medidas necesarias para garantizar ese cumplimiento.

La insistencia de esta institución en recordar a la Administración el necesario cumplimiento de las formalidades legales por parte de los diversos órganos administrativos, no tiene como finalidad rendir culto a las formas, sino tratar de contribuir a la protección de los derechos de los ciudadanos que aquéllas garantizan. De este modo, si bien hay que obviar cualquier trámite que suponga un puro formalismo, es necesario potenciar todo aspecto del procedimiento bajo el cual se ofrezca al administrado una posibilidad de realizar el derecho que el ordenamiento le reconoce.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular a la Consejería de Fomento la siguiente resolución:

“Adoptar las medidas necesarias para garantizar que las notificaciones a los interesados de las resoluciones acordadas por esa Consejería se practiquen en el plazo legalmente establecido y sin dilaciones indebidas”.

La resolución indicada fue objeto de aceptación por parte de la Consejería de Fomento, lo cual una vez que fue comunicado al ciudadano, dio lugar al archivo de la queja.

En definitiva, en relación con la tramitación y resolución de las ayudas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios, las irregularidades detectadas por esta institución, a instancia de los ciudadanos, se han limitado en el año 2003 al ámbito formal o procedimental.

ÁREA C

ÁREA C

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

Expedientes Área	199
Expedientes remitidos a otros organismos	2
Expedientes admitidos.....	152
Expedientes rechazados.....	24

1. CALIDAD AMBIENTAL

Constituye el objeto principal de las quejas en esta área la pasividad y falta de control de la Administración frente a la degradación del medio ambiente rural y urbano en que se desarrolla la existencia de las personas, inactividad que atenta directamente contra la tranquilidad y calidad de vida de los terceros afectados, cuando no contra la propia integridad física y psíquica de las personas.

Cabría resaltar, en este sentido, las molestias generadas por los ruidos, humos y olores procedentes de distintos tipos de instalaciones, molestias que dificultan gravemente el pleno ejercicio del derecho a

disfrutar de un medio ambiente adecuado, reconocido expresamente en el art. 45 CE.

Del encuadramiento sistemático del art. 45 en el Capítulo III del Título I de la propia norma principal, al constitucionalizar el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y, al mismo tiempo, el deber de conservarlo, se infiere la obligación de rango constitucional de acción inherente al Estado social y democrático de Derecho, en los términos establecidos en los arts. 1.1 y 10.1 de la Ley fundamental.

De esta forma, el medio ambiente así configurado, y la consiguiente responsabilidad constitucional acerca de su debida conservación, se encuentra expresamente unido al desarrollo de la persona y a la calidad de vida.

La mencionada responsabilidad constitucional tiene su centro de gravedad en la ejecución y, más concretamente, en la ejecución administrativa, en tanto que aparece establecida desde la pretensión de efectividad del medio ambiente requerido para el desarrollo de la persona y la calidad de vida; pretensión que, siendo absoluta y no meramente condicional, comporta la exigencia de eficacia real (y no meramente jurídica), es decir, la que aparece consagrada en el art. 103.1 CE como principio justamente de la actuación administrativa, en cuanto actuación estatal dirigida a hacer efectiva la pertinente programación normativa.

La protección ambiental está pues dirigida a todos los poderes públicos, sin excepciones, de forma tal que su deber de conservación, por razones de interés general, afecta por entero a sus tres principales ámbitos de actuación: la legislación, la ejecución y, en los supuestos de conflicto, la jurisdicción. Por consiguiente, la tutela jurídica del ambiente es una función que, predominantemente, está atribuida por el legislador a la Administración. La protección medioambiental es, en consecuencia, una función netamente administrativa, en la que la Administración local cuenta con un papel de especial preponderancia.

Siendo, como es, el art. 45 CE un precepto de contenido complejo, resulta claro que la protección jurídica del medio ambiente se articula tanto en una perspectiva estática y objetiva, como en la misma naturaleza jurídica del bien objeto de protección: un concepto jurídico indeterminado y de carácter interdisciplinar, que afecta al Derecho público y al privado - con diferente extensión, pero con plena eficacia jurídica-, y cuya descripción, según el Tribunal Constitucional (sentencia 102/1995, de 26 de junio), comprende los recursos naturales -el vegetal o la flora y el animal o la fauna en el entorno del espacio natural- y los recursos históricos y culturales.

Por otro lado, y a juicio de esta institución, el derecho a disfrutar de un medio adecuado constituye un auténtico derecho subjetivo, en la medida en que ciertamente se encuentra conectado con otros derechos fundamentales, tales como los garantizados en los arts. 15 y 18 CE

(derecho a la integridad física y moral y a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario).

El anterior posicionamiento se ha consolidado progresivamente en los últimos años. Prueba de ello son las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de fechas 9 de octubre de 1979, 21 de febrero de 1990, 9 de diciembre de 1994, 19 de febrero de 1998 y 2 de octubre de 2001.

Y, en esta misma línea de argumentación, debe destacarse la sentencia de nuestro TC 119/2001, de 24 de mayo, que conoció de un recurso de amparo promovido contra la resolución desestimatoria del contencioso-administrativo interpuesto frente a la desestimación presunta por un ayuntamiento de la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños causados a consecuencia de la contaminación acústica ocasionada por establecimientos molestos.

Dicha sentencia refleja que los citados derechos fundamentales a la integridad física y moral y a la intimidad personal y familiar “han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. En efecto -señala la referida sentencia-, habida cuenta de que nuestro texto .constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también

frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada”.

En el mismo sentido se manifiesta la STC de 23 de febrero de 2004, a la que haremos referencia a lo largo del presente informe.

1.1. Actividades clasificadas

Centrándonos ya en nuestra Comunidad, debe tenerse en cuenta que el patrimonio natural constituye, de conformidad con lo establecido en el art. 4.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, un valor esencial para la identidad de la misma, y en este sentido nuestra norma básica ordena a los poderes públicos una especial protección y apoyo del mismo.

En este sentido, entre las medidas legislativas más notables adoptadas durante el pasado año en nuestra Comunidad destaca la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, norma que, desde el 15 de junio de 2003, constituye el texto legal esencial del Ordenamiento para la prevención y tutela del medio ambiente.

A tal fin establece el sistema de intervención administrativa en el territorio de la Comunidad de las actividades, instalaciones o proyectos susceptibles de afectar al medio ambiente, con una finalidad preventiva. Como respaldo y garantía de la aplicación y efectividad de la Ley, ésta incorpora los mecanismos de inspección y control medioambiental y un régimen sancionador.

Como novedad en nuestro Ordenamiento Autonómico, la Ley aborda la regulación de una autorización ambiental autonómica configurada como autorización ambiental integrada para aquellas actividades con una mayor incidencia sobre el medio ambiente.

La Ley regula también el régimen de las denominadas actividades clasificadas, sujetas de forma primordial al control y a la intervención administrativa de los ayuntamientos en cuyos términos municipales se ubiquen, y lo hace de un modo similar al que estaba establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León. A este régimen se sujetan la mayor parte de las actividades susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas o bienes. No obstante, incorpora las siguientes novedades legales:

1.- En primer lugar, establece directamente, en su Anexo II, un listado de actividades exentas del trámite de calificación e informe ambiental por parte del órgano autonómico (Comisión de Prevención Ambiental), por lo que, respecto de estas actividades, la intervención administrativa municipal se convierte, en la práctica, en exclusiva.

2.- En segundo lugar, la Ley establece, en su Anexo V, un listado de actividades sujetas a comunicación al ayuntamiento correspondiente, no a licencia. Se parte de la consideración de que actividades como las incorporadas en el Anexo V no ocasionan impactos directos considerables

sobre el medio en el que se desarrollan, excluyéndolas, por ello, de una autorización o licencia ambiental previa.

Con estas novedades la Ley pretende continuar el proceso descentralizador de competencias autonómicas en las entidades locales, proceso cuya efectividad práctica en este campo adolece de algunos riesgos que pasamos a exponer.

En primer lugar cabría resaltar que, de conformidad con lo establecido en el art. 29 de la Ley, están exentas del trámite de calificación e informe por parte de las Comisiones de Prevención Ambiental las actividades o instalaciones que se relacionan en el Anexo II de la norma, entre las que se encuentran, entre otras, las dedicadas a bares sin equipos de sonido. Por lo tanto, en estos supuestos el control de la legalidad de los proyectos presentados recae exclusivamente en la Administración local.

Pues bien, durante la investigación de los diferentes expedientes de queja hemos podido constatar que, en un alto porcentaje de casos, los titulares de los establecimientos solicitan licencia para el funcionamiento de la actividad exclusivamente como bar, a pesar de lo cual, y a veces desde su inicio, instalan en los locales elementos electroacústicos, con los consiguientes riesgos que esta situación ocasiona para los vecinos colindantes, al no haberse ejecutado medida correctora alguna tendente a la insonorización de las instalaciones.

Lo más grave es que una vez que estas actividades han comenzado a funcionar con algún tipo de autorización (aunque ésta no se ajuste a la

actividad realmente ejercida), en la práctica se empiezan a complicar las posibilidades de intervención administrativa, dada la apariencia de legalidad que las mismas tienen, sobre todo en aquellos municipios que carecen de los medios humanos y materiales necesarios para llevar a cabo una estricta inspección y control en este tipo de actividades.

Mayores riesgos aún conllevará el funcionamiento de las instalaciones que la Ley sujeta exclusivamente al llamado régimen de previa comunicación en el ayuntamiento y que se prevé para las actividades descritas en el Anexo V de la misma, pues en estos casos el control de la Administración es prácticamente inexistente. Debe tenerse en cuenta que dentro de esta lista se incluyen instalaciones para la cría o guarda de hasta 4 perros, corrales domésticos, tómbolas, atracciones, casetas de feria, locales de reunión, dispositivos sonoros para ahuyentar pájaros, guarderías infantiles, garajes, y otras muchas actividades que, sin embargo, han sido objeto de queja en esta institución como consecuencia de las molestias que genera su ejercicio.

El relajar el sistema inicial de control en este tipo de actividades tendrá, en opinión de esta institución, y salvo otras mejor fundamentadas en Derecho, graves consecuencias para los terceros afectados por su deficiente funcionamiento.

Las anteriores reflexiones tratan de poner de manifiesto las graves dificultades que, para un buen número de municipios, va a suponer la asunción en exclusiva de nuevas competencias, así como la necesidad de

que, por parte del Ejecutivo regional, se preste la correspondiente asistencia técnica y jurídica a fin de dar un efectivo cumplimiento de la nueva normativa.

1.1.1. Contaminación acústica

La consideración del ruido desde la perspectiva ambiental en nuestro Derecho ha sufrido un desarrollo espectacular en los últimos años, debido fundamentalmente a la confluencia de varios factores:

- La normativa comunitaria y estatal que actúa cada vez con más intensidad en este sector.
- La creciente concienciación ciudadana sobre los efectos adversos del ruido sobre el bienestar y la salud.
- El respaldo otorgado por la jurisprudencia a la lucha contra la contaminación acústica. En efecto los Tribunales han aplicado “ya” la tutela frente a estas inmisiones, y, en este sentido, han ordenado el cese de actividades, el precinto de locales, la adopción de medidas correctoras y la indemnización por daños y perjuicios sufridos.

El ruido, conectado así con los más altos niveles de protección jurídica del Estado de Derecho, deja de considerarse como una simple molestia, objeto de reacciones individuales, para configurarse definitivamente como un sector especial del Derecho Ambiental.

La contaminación acústica, en la sociedad de nuestros días, puede llegar a representar un factor psicopatógeno y una fuente permanente de

perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tienen sobre la salud de las personas (tales como deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas).

Desde mi toma de posesión he venido defendiendo que la exposición continuada a unos niveles de ruido superiores a los establecidos legalmente atenta gravemente contra el derecho fundamental a la vida y la integridad física y moral de los ciudadanos, derecho reconocido expresamente en el art. 15 de nuestra Constitución.

En efecto, al impedir que unos ciudadanos -obviamente niños y personas de la tercera edad incluidos- puedan dormir regularmente (y recuérdese que no se trata de algo que ocurra tan sólo unos días al año, sino que sucede todas las semanas, cuando no todos los días), se está realizando algo muy parecido a una tortura. Circunstancias de carácter personal o familiar se añaden en ocasiones para acabar por configurar situaciones, no exentas de cierta crueldad.

En el mismo sentido la jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional (Sentencias de 23 de febrero de 2004 y 24 de mayo de

2001), considera que la contaminación acústica atenta no sólo contra el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, sino también contra otros derechos individuales tales como el que protege la integridad física y moral (art. 15 CE), la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE), o la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), todos ellos directamente relacionados con la protección del entorno físico en el que nos desenvolvemos los humanos.

En palabras del Alto Tribunal, “cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el art. 15 CE.”

Respecto a los derechos del art. 18 CE, debemos poner de manifiesto que, en tanto el art. 8.1 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH) reconoce el derecho de toda persona “al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”, el art. 18 CE dota de entidad propia y

diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2).

En relación con el primero de estos derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional ha precisado que su objeto hace referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad.

De acuerdo con este criterio, se afirma que “uno de dichos ámbitos es el domiciliario por ser aquél en el que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima. Teniendo esto presente, debemos advertir que 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.” (STC de 23-2-04).

A los anteriores logros jurisprudenciales hay que añadir la aprobación, durante el pasado año, de la Ley 27/2003, de 11 de noviembre, del Ruido, que supone la adecuación de nuestro ordenamiento a la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido Ambiental.

Con la misma se pretende llenar el vacío que suponía la falta de regulación, en el ámbito estatal, de toda la problemática acerca de este ataque contra el medio ambiente, otorgando una serie de conceptos, parámetros y ejes directrices sobre el particular de indudable referencia en el resto de la legislación sectorial.

La nueva Ley no sólo supone la norma básica de referencia en esta materia, sino que proporciona una serie de definiciones inexistentes hasta la fecha y que ayudarán a precisar hasta qué punto una conducta reúne o no los requisitos de una posible infracción penal o administrativa.

En ella se establece una nueva normativa sobre el ruido entendido el mismo en un sentido amplio, esto es, la nueva regulación comprende no sólo el ruido propiamente dicho perceptible en forma de sonido, sino también el de más intensidad como son las vibraciones, incluyéndose ambos, ruido y vibraciones, en un único concepto al que se le denomina “contaminación acústica” cuya prevención, vigilancia y reducción constituye el objeto de la norma.

El objeto y finalidad de la Ley es, según su artículo primero, prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica para evitar y disminuir los daños que de ésta puedan derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente.

El ámbito de aplicación, de índole subjetivo, está delimitado en el artículo segundo de la norma, que lo circunscribe a todos los emisores acústicos, sean de titularidad pública o privada, así como las edificaciones

en su calidad de receptores acústicos. No obstante, se excluyen expresamente de su ámbito los siguientes emisores acústicos:

a) Las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos, cuando la contaminación acústica producida por aquellos se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las Ordenanzas municipales y los usos locales.

b) Las actividades militares, que se regirán por su legislación específica, y

c) La contaminación acústica derivada de la actividad laboral que se regirá por lo dispuesto en la legislación laboral.

La Ley prevé, así mismo, la preparación y confección de lo que viene a denominar como “mapas de ruido”, con el objetivo de permitir la evaluación global de la exposición a la contaminación acústica de una determinada zona, la realización de las predicciones globales para dicha zona, posibilitar la adopción fundada de planes de acción en materia de contaminación acústica y, en general, de las medidas correctoras que sean adecuadas.

No obstante, y a juicio de esta institución, la Ley fija un plazo demasiado extenso para la elaboración de estos mapas, lo que, sin duda, retrasará la efectividad de la norma. En efecto, el calendario de aplicación de la Ley, regulado en la disposición adicional primera, establece dos tipos de normas:

En primer término prevé que los mapas de ruido deberán estar aprobados o bien antes del 30 de junio de 2007, si afecta a los grandes ejes viarios, ferroviarios, grandes aeropuertos y aglomeraciones con más de 250.000 habitantes, o bien antes del 20 de junio de 2012 para el resto de los grandes ejes enumerados.

A su vez, los planes de acción en materia de contaminación acústica deberán aprobarse, según la división citada, o bien antes del 18 de julio de 2008 o bien antes del 18 de julio de 2013.

Por lo que respecta a las actuaciones de prevención, la Ley prevé la imposición de modificación de las tecnologías que se utilizan en la actividad a otras de menor incidencia acústica; pensemos, pues en el precinto de máquinas y equipos que no dispongan de medidas de insonorización o de limitación de ruido, y la obligación de adquisición de otras instalaciones de menor inmisión sonora.

Se establece también la revisión de las licencias de actividad y los requisitos impuestos por otros de mayor incidencia sobre la emisión de ruido y vibración. Todo ello sin que genere al titular de la licencia derecho indemnizatorio alguno por la revisión de su título habilitante.

Un gran acierto de la Ley es la inclusión del sistema de autocontrol de las emisiones acústicas, sistema que se encuentra ya en funcionamiento en algunos municipios así como en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En este sentido, el art. 19 establece que, sin perjuicio de las potestades administrativas de inspección y sanción, la Administración competente podrá establecer, en los términos previstos en la correspondiente autorización, licencia u otra figura de intervención que sea aplicable, un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas, debiendo los titulares de los correspondientes emisores acústicos informar acerca de aquél y de los resultados de su aplicación a la Administración competente.

El desarrollo reglamentario concretará este sistema de autocontrol. A juicio de esta institución, debería establecerse un método similar al instaurado en el Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, que en su art. 41 obliga a los locales en los que se disponga de equipo de reproducción musical o audiovisuales a instalar un equipo limitador-controlador que permita asegurar, de forma permanente, que bajo ninguna circunstancia las emisiones del equipo musical superen los límites admisibles de nivel sonoro en el interior de las edificaciones adyacentes, así como que cumplen los niveles de emisión al exterior exigidos en este Reglamento. Entre las funciones de estos equipos está la de disponer de un registro sonográfico o de almacenamiento de los niveles sonoros habidos en el local emisor, para cada una de las sesiones ruidosas, con indicación de la fecha y hora de terminación y niveles de calibración de la sesión, con capacidad de almacenamiento de al menos un mes, el cual será remitido a

los ayuntamientos respectivos todos los meses, todo ello sin perjuicio de que pueda ser recogido por la inspección en cualquier momento.

De este modo, la Administración tiene completo conocimiento de los límites sonoros a que han estado expuestos los colindantes sin necesidad de que éstos se despierten de madrugada y avisen a la policía local, quien debe efectuar la medición antes de que limite la inmisión sonora por el titular, advertido de la presencia policial.

Con este tacómetro acústico, sin necesidad de denuncia ni de actuación *in fraganti*, se puede comprobar si la actividad ha generado inmisión acústica, la franja horaria en que la misma se ha producido, así como el tiempo que ha perdurado.

En el capítulo de la prevención la Ley es consciente de la trascendencia de la licencia de actividad como título habilitante y limitador de usos que devienen en contaminación acústica al establecer expresamente, en el art. 18.1 c) y d), que las previsiones de esta Ley se aplicarán en las actuaciones relativas a la licencia municipal de actividades y al resto de autorizaciones y permisos que habiliten para el ejercicio de las actividades susceptibles de producir contaminación acústica.

Por lo que respecta a las edificaciones, el art. 20 establece la prohibición de concesión de licencias de construcción si los índices de inmisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación en el área acústica en que se encuentre la

edificación. Se establecen, así mismo, medidas orientadas a mejorar la calidad acústica de las viviendas.

El capítulo IV y último de la Ley en cuestión se completa con el sistema de inspección y régimen sancionador en el que, bajo el principio de reserva de ley, atribuye como principio general a la hora de concretar la potestad sancionadora a la autoridad local más próxima a la contaminación acústica producida, todo ello sin perjuicio de las competencias que disfrutaban tanto las comunidades autónomas como los propios ayuntamientos para el establecimiento de infracciones administrativas adicionales, de tal modo que, en cada caso concreto habrá que averiguar si existe alguna otra disposición de tal carácter con preferencia a la norma estatal.

Una cuestión de suma importancia que no aborda la Ley del Ruido es la relativa a la inactividad de la Administración en materia de contaminación acústica, ni tampoco la responsabilidad de la misma en estos supuestos, aspecto éste de suma importancia, y que está siendo abordado acertadamente por parte de la jurisprudencia.

Cabría resaltar, en este sentido la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 9 de octubre de 2001, en la que expresamente se indica que “no basta con regular mediante las oportunas ordenanzas la protección del medio ambiente, la prohibición de venta de alcohol fuera de los establecimientos que tengan licencia para ello, la limpieza en los lugares públicos, sino que con los medios adecuados hacer efectivas dichas

Ordenanzas impidiendo se sobrepasen los límites de emisión de ruidos procediendo al cierre de los establecimientos que lo incumplan e incluso dispersando las concentraciones de jóvenes cuando se sobrepasan dichos límites. 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.”

En efecto, 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 regular el modo de desarrollar las actividades.

Se constata, en este sentido, la necesidad de hacer efectiva la normativa establecida para este tipo de actividades, impidiendo que se sobrepasen los límites de emisión de ruidos, procediendo al cierre de los

establecimientos que lo incumplan e incluso dispersando las concentraciones de jóvenes cuando se sobrepasen dichos límites.

Con ello no se trata de ejercer una represión policial sino, dentro de los límites de dicha función, denunciar una y otra vez las infracciones administrativas, todo ello en defensa, en último término, del derecho al descanso y a la propia vida entendida en un sentido amplio, no sólo físico, derechos que se ven menoscabados al no adoptar la Administración las medidas adecuadas y suficientes para paliar, al menos en parte, los efectos negativos del mal uso de dichas actividades.

Esta institución ha manifestado en numerosas ocasiones que muchos ayuntamientos suelen infravalorar las funciones de inspección y control de los establecimientos públicos y, con frecuencia, no les prestan la debida atención ni les dedican los medios materiales y humanos que su correcta gestión requiere.

Cabría recordar que, según lo dispuesto en el art. 35 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, con carácter preceptivo y previo a la concesión por parte del ayuntamiento de la licencia de apertura, los técnicos municipales deben girar una visita de inspección y expedir un acta de comprobación favorable, después de que hayan constatado que la instalación se ajusta al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma.

En esta fase del procedimiento, la autoridad municipal debe realizar las oportunas mediciones de los aislamientos acústicos a ruido aéreo de estos locales, para evitar la puesta en funcionamiento de establecimientos con insonorizaciones deficientes, y prevenir así las posibles perturbaciones que pudieran generar a los vecinos colindantes. Sin embargo, son pocos los ayuntamientos que realizan las preceptivas mediciones sonoras.

También hemos apuntado a lo largo de estos años que no es tarea fácil controlar aquellos establecimientos en los que, si bien en un primer momento se verifica que la insonorización del local es la adecuada, la misma deviene después en insuficiente, situación que causa graves perjuicios a las viviendas colindantes.

En la mayoría de las quejas los ruidos están directamente relacionados con los equipos musicales y los aparatos de ventilación del local. Se hace necesario, en estos casos, que la Administración, de oficio, proceda a controlar e inspeccionar este tipo de instalaciones, y no sólo cuando se produzcan denuncias de particulares.

En efecto, en estos supuestos cobra una especial importancia la inspección de oficio llevada a cabo por la Administración, máxime si tenemos en cuenta las consecuencias que, desgraciadamente suelen tener para los terceros afectados la presentación de una denuncia.

No debemos olvidar que, en este tipo de expedientes, la inexistencia de denuncias tiene su origen, en un gran número de ocasiones, en el temor de los ciudadanos a comunicar las irregularidades de aquellas actividades

de las que son vecinos colindantes, como consecuencia de las posibles represalias que contra ellos o sus familias adopten los titulares de los establecimientos, realidad que, desgraciadamente, hemos podido constatar en reiteradas ocasiones en el curso de las investigaciones efectuadas en materia de agresiones acústicas.

Debe tenerse en cuenta que las licencias de este tipo de actividades pertenecen a las conocidas 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 generen afecciones no sólo de carácter ambiental, sino contra la propia integridad física y moral de los terceros afectados.

Finalmente quiero poner de manifiesto 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 reconociendo 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, a causa de un factor decisivo, como es el transcurso del tiempo, dada la importancia de los

derechos que se viene 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 al propio derecho fundamental a la integridad física y psíquica de los ciudadanos afectados, 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.

Se hace por tanto absolutamente necesario que la Administración actúe directamente en estos casos, ya que su inactividad compromete la eficacia de la acción administrativa y empaña la objetividad e imparcialidad que han de dirigirla, al tiempo que genera desconfianza cívica, introduce inseguridad jurídica y aleatoriedad, lo que repugna todo ideal de justicia y Derecho, y puede ser contraria a los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad.

Centrando concluyentemente la presente exposición en el análisis de las quejas, se incluyen a continuación los expedientes en los que se reflejan los problemas e irregularidades con, con mayor frecuencia, se plantean dentro de esta área.

1.1.1.1. Funcionamiento de actividades sin licencia de apertura

Un problema frecuentemente planteado es el del funcionamiento de establecimientos potencialmente ruidosos sin la preceptiva licencia de apertura o puesta en marcha de los locales, licencia que debe ser otorgada

después de comprobar, 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.

Tal es el caso del expediente de queja registrado en esta institución con el número de referencia **Q/88/03**, en el que se hacía alusión a las graves molestias generadas por el funcionamiento de un bar ubicado en la localidad palentina de Becerril de Campos, señalándose expresamente por los comparecientes las siguientes:

- Alto volumen generado por una televisión de gran tamaño instalada en el local.

- Apertura de terraza en dominio privado. La referida terraza, al estar instalada en un patio interior al que acceden otras viviendas, perturbaba el legítimo derecho a la intimidad, la tranquilidad y seguridad de los vecinos de dichas viviendas, dada la extrema facilidad de acceso de una vivienda a otra desde citado patio.

- Funcionamiento de la actividad como restaurante, puesto que en el mismo se servían comidas periódicamente.

Admitida la queja a trámite, y tras solicitar el correspondiente informe al Ayuntamiento de Becerril de Campos, éste nos remitió una copia del expediente obrante en esa Administración.

Del estudio de la documentación aportada por la Corporación se desprendían los siguientes hechos:

Con fecha 26 de abril de 1999 se había solicitado en el Ayuntamiento licencia de actividad para regularizar la situación del establecimiento que, hasta ese momento había venido funcionando sin las autorizaciones oportunas.

A tal efecto, el solicitante había presentado proyecto técnico firmado por un titulado competente.

A pesar de que en dicho proyecto se contemplaba la instalación en el local de un equipo de música así como de una televisión, y de que la actividad estaba expresamente incluida en el art. 2 de la entonces vigente Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, el Ayuntamiento de Becerril de Campos había considerado erróneamente, en opinión de esta institución, y salvo otras mejor fundamentadas en Derecho, que la misma se encontraba exenta de calificación e informe por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, y sin más trámite otorgó, mediante Acuerdo de fecha 28 de mayo de 1999, licencia para el ejercicio de la actividad como bar con los elementos incluidos en el informe técnico referenciado.

A mayor abundamiento debía tenerse en cuenta que, independientemente de la dudosa legalidad de la licencia otorgada en su día, lo cierto es que el solicitante en ningún momento había obtenido la

correspondiente licencia de apertura, que es la única que podía habilitarle para comenzar el ejercicio de la actividad.

En efecto, el art. 5 del Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Actividades Clasificadas, establece que las actividades relacionadas en el Anexo únicamente están exentas de calificación e informe de las Comisiones Provinciales de Actividades Clasificadas, resultando de aplicación el resto del articulado de la Ley a las mismas.

De lo expuesto se desprendía que la actividad objeto del escrito de queja venía funcionando ilegalmente desde hacía muchos años, a pesar de lo cual no se había producido reacción administrativa alguna.

De la documentación obrante en esta institución cabría resaltar, así mismo, varios cambios de titularidad en la actividad de referencia, todos ellos comunicados en su momento al Ayuntamiento, que no supo o no quiso aprovechar los mismos para exigir la regularización de esta situación.

Así tuvieron que ser los últimos titulares de la actividad los que, conscientes de la situación de ilegalidad en que la misma se encontraba, intentaran su legalización, y, a tal efecto, mediante escrito de fecha 2 de mayo de 2003, solicitaron la correspondiente licencia de apertura.

A la vista de esta solicitud, mediante Acuerdo de fecha 13 de mayo de 2003, el Ayuntamiento de Becerril de Campos dispuso lo siguiente:

“1.- Teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 del Decreto 15/1994 de 14 de julio, por el que se aprueba el reglamento de Aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas, junto con la solicitud se deberá presentar un certificado firmado por titulado competente en el que expresamente se manifieste que la instalación se ajusta al proyecto aprobado, así como a las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso, en la licencia de actividad, debiéndose detallar las mediciones y comprobaciones prácticas efectuadas.

2.- Dado que no se ha presentado el citado certificado, requiérase al solicitante para que en el plazo de diez días proceda a la aportación del citado documento”.

No constaba, entre la documentación remitida a esta institución, si el referido certificado había sido aportado por la empresa, ni tampoco si, de conformidad con lo establecido en el art. 35 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, redactado en los mismos términos que el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, el Ayuntamiento había levantado la correspondiente acta de comprobación de las instalaciones.

Sea como fuere, mediante Acuerdo de la Comisión de Gobierno de la Corporación, de fecha 1 de agosto de 2003, se otorgó licencia de apertura a la empresa solicitante, documento al que no tuvo acceso esta institución, por lo que desconocemos las medidas correctoras exigidas por la Administración para el funcionamiento de la actividad.

Por último cabría resaltar que, ante las ante las diversas denuncias presentadas contra la actividad objeto del presente expediente, el 21 de abril de 2003 la Secretaría Técnica del Ayuntamiento solicitó a la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia la realización de una visita de inspección en la actividad al objeto de comprobar los niveles sonoros generados por la actividad.

En el informe elaborado a tal efecto, se señalaba, entre otros extremos, lo siguiente:

“Con fecha 13 de mayo de 2003 se procedió a la realización de visita de inspección en la actividad de referencia, extendiéndose el Acta correspondiente a la misma (...)

Así mismo con fecha 14 de mayo de 2003 se remitió por el Servicio de Protección Ambiental escrito, elaborado a la vista de la inspección realizada y en el que se contienen las siguientes Conclusiones:

1.- La descripción física del local coincide con la situación actual del mismo.

2.- Respecto a las fuentes emisoras de ruido, en el informe técnico de 1999 se nombra la existencia de una televisión, maquinaria de hostelería y un equipo de música de reducida potencia. En la visita se comprueba que no existe ningún equipo de música, aunque existen tres televisores, uno pequeño junto a la puerta, otro de

pantalla grande en la parte posterior y otro también pequeño en la sala con mesas situada a la izquierda.

En la documentación que dio base a la licencia de actividad de 1999 se indican unos niveles sonoros de 76 dB(A) producidos por la conversación, y de 70 dB(A) producidos por la actividad y maquinaria.

A la vista de lo anterior, se estima que no se ha producido ninguna modificación sustancial en las características del local ni en su equipamiento, desde el punto de vista de actividades clasificadas desde que se solicitó la licencia de actividad en 1999 hasta la fecha”.

Cabría resaltar que, sin perjuicio de las mencionadas conclusiones, el informe termina señalando:

“No obstante, se deberán cumplir los niveles de emisión sonoros que se indicaban en la documentación técnica (70 dBA, para la actividad y maquinaria), ya que la TV instalada al fondo del local podría seguramente sobrepasar dichos niveles.”

En base a los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular las consideraciones que siguen al Ayuntamiento de Becerril de Campos:

Primero.- Como punto de partida debe tenerse en cuenta lo preceptuado en el art. 33 de la Ley 11/2003, en el que expresamente se establece lo siguiente:

“1. Con carácter previo al inicio de las actividades sujetas a autorización y licencia ambiental, deberá obtenerse de la Administración pública competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, respectivamente, la autorización de puesta en marcha correspondiente. En el supuesto de las actividades sujetas a autorización ambiental, esta autorización se denominará autorización de inicio de la actividad y resolverá sobre ella la Consejería competente en materia de medio ambiente. En el supuesto de las actividades sujetas a licencia ambiental, se denominará licencia de apertura y resolverá sobre ella el Alcalde.

2. A tal efecto, el titular de la actividad deberá presentar la documentación que reglamentariamente se determine, que garantice que la instalación se ajusta al proyecto aprobado, así como a las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso, en la autorización o licencia ambiental.”

En el mismo sentido se encontraba redactado en art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, y el 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), en el que se dispone que "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”.

Por otro lado, el art. 35 de la Ley 11/2003, expresamente establece lo siguiente:

“La Administración pública competente, una vez solicitada la licencia de apertura o la autorización de inicio de la actividad, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas”.

Por lo tanto, y con carácter previo al inicio de la actividad, sus titulares debían haber obtenido la autorización de puesta en marcha correspondiente, todo ello en orden a garantizar que la instalación se ajusta al proyecto aprobado, así como a las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso.

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 ha 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 previstas en los arts. 34 y ss de la Ley 11/2003, no quedando con ello agotada la posibilidad de otras comprobaciones ulteriores.

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.

A mayor abundamiento, el informe elaborado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia lo único que constata es la existencia de varios televisores en el local (señalándose por cierto respecto al mayor de ellos que el mismo podrá seguramente sobrepasar los niveles acústicos autorizados) pero no hace mención alguna sobre las medidas correctoras ejecutadas (en su caso), ni sobre la suficiencia de las mismas, siendo este último aspecto de vital importancia en este tipo de expedientes, tal y como ya hemos señalado.

Segunda.- Según ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (entre otras en sus sentencias de 28 de mayo de 1996, 8 de octubre de 1988 y 30 de marzo de 1989), la Administración no debe autorizar que se comience a ejercer la actividad antes de que se gire la visita de comprobación por el funcionario técnico competente (lo que no ocurrió en el presente caso).

En efecto, no se puede conceder una licencia de apertura sin la previa comprobación de que se cumplen todos los condicionantes para el ejercicio de la actividad a juicio, insistimos, de técnico competente, visita que actúa como condición resolutoria de la licencia, por lo que no queda otra alternativa en Derecho que la declaración de la nulidad radical de la licencia de apertura concedida por ese Ayuntamiento, por haber prescindido de un trámite previo tan esencial, que hace concebir que no se ha seguido procedimiento alguno (art. 62.1.e) de la Ley 30/1992), y en consecuencia, debe de revocarse la licencia, al ser nulo radicalmente el procedimiento administrativo seguido para su otorgamiento, debiendo de retrotraerse el mismo al momento de efectuarse la visita de comprobación por los técnicos de la Administración local.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Becerril de Campos para que procediera a efectuar las siguientes actuaciones:

“- Que en el supuesto de por parte del personal técnico de esa Administración no se hubiera procedido al levantamiento de la correspondiente acta de comprobación de las instalaciones, de conformidad con lo preceptuado en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esa Corporación iniciase expediente de revisión de oficio de la licencia de apertura concedida el pasado 1 de agosto de 2003 a Comunidad

de Bienes X, a fin de retrotraer el expediente al momento de efectuarse la visita de comprobación establecida legalmente.

- Se recordó, así mismo, que en la referida visita debía comprobarse si los elementos instalados en el local (especialmente la TV de mayores dimensiones, la terraza, y el restaurante) causaban molestias a los vecinos colindantes, debiéndose requerir, en su caso, las medidas correctoras necesarias dentro de las prescripciones normativas aplicables y concediendo, a tal efecto, el plazo que prudentemente fuese necesario para su adopción dentro de las alternativas que el local ofreciera; no pudiendo, mientras tanto, encontrarse en funcionamiento la actividad”.

Con posterioridad recibimos un escrito del Ayuntamiento de Becerril de Campos mediante el que nos comunican, entre otros extremos, que el bar objeto del presente expediente había dejado de ejercer la actividad.

No obstante lo anterior, nos participan la plena aceptación de la resolución formulada, y, en este sentido, en el supuesto de que se intentara la reapertura del local, esa Administración procedería al cumplimiento de la legalidad vigente, instando al titular para que inicie expediente administrativo conforme a lo dispuesto en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León. Se señala, en este sentido, que, desde la toma de posesión de la Corporación Local, a raíz de las elecciones celebradas en mayo de 2003, se está instando a los nuevos solicitantes para

que procedan, con carácter previo al inicio de la actividad, a contar con las autorizaciones establecidas en la referenciada norma.

Así mismo, y respecto de aquellas otras actividades que nunca han contando con licencia de apertura se les está requiriendo para que procedan a legalizar las actividades que vienen desarrollando.

A la vista de lo expuesto, esta institución procedió al cierre del expediente de referencia.

1.1.1.2. Inspección y control

En relación con esta cuestión cabría resaltar el expediente registrado en esta institución con el número de referencia **Q/413/03**, en el que el compareciente ponía de manifiesto las graves molestias que le venía ocasionando el funcionamiento de un bar ubicado en la localidad zamorana de Toro, molestias que, según sus manifestaciones, eran especialmente acusadas durante el horario nocturno, y que tenían su origen en el alto nivel acústico que el ejercicio de la actividad ocasionaba, así como por la existencia de deficiencias en el sistema de extracción de humos y olores del local.

Admitida la queja a trámite se solicitó del Ayuntamiento la siguiente documentación:

- Copia de la 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 local de referencia, haciendo especial hincapié en aquellas relativas a la insonorización del local.

- Informe sobre los elementos autorizados en el establecimiento.

En respuesta a la solicitud de información efectuada, el Ayuntamiento de Toro remitió a esta institución el expediente obrante en la Corporación sobre la actividad de referencia.

Del estudio de la documentación aportada se desprendían los siguientes hechos:

La actividad de referencia venía funcionando desde el año 1982, al parecer, sin las correspondientes licencias, y causando graves molestias a los vecinos colindantes, que, en este sentido, habían venido presentando múltiples denuncias en el Ayuntamiento como consecuencia de las molestias ocasionadas por la falta de insonorización del local, así como por los ruidos producidos por los sistemas de extracción de humos instalados en el establecimiento.

Esta situación de ilegalidad se mantiene durante un extenso período de tiempo, pues hasta el año 2000 no se presenta en el Ayuntamiento solicitud de licencia para el ejercicio de la actividad de bar en el local objeto del escrito de queja, aportándose a tal efecto el correspondiente

proyecto firmado por titulado competente, proyecto en el que se justificaba el cumplimiento de la correspondiente normativa sectorial, de conformidad con lo establecido en el art. 3 del Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas.

Sometida la solicitud al trámite de información pública, los vecinos colindantes se oponen al proyecto dadas las graves molestias que el ejercicio de la actividad les ha venido ocasionando durante todos estos años, molestias que, como ya hemos señalado, se refieren especialmente a la falta de insonorización del local, así como por los ruidos producidos por los sistemas de extracción de humos instalados en el establecimiento.

Cumplimentado el trámite de información pública, con fecha 20 de julio de 2000, la alcaldía informa favorablemente el expediente, teniendo en cuenta que en la tramitación del mismo se habían cumplido las disposiciones de aplicación y que el emplazamiento de la actividad era conforme con el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Toro.

Por su parte, la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Zamora, en sesión de 4 de octubre de 2000, consideró que las medidas correctoras propuestas ofrecían las debidas garantías de seguridad y eficacia.

A la vista de lo expuesto, así como de los informes favorables del Arquitecto Municipal y de la Secretaría del Ayuntamiento, ambos de 3 de diciembre de 2000, la alcaldía acordó otorgar al solicitante, mediante

Decreto de fecha 5 de diciembre de 2000, la correspondiente licencia de actividad.

Con posterioridad, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 17 de la entonces vigente Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, el Arquitecto Municipal emitió un informe favorable, de fecha 19 de enero de 2001, certificando el cumplimiento de la normativa vigente, de los proyectos aprobados, así como de las medidas correctoras contenidas en los mismos.

Finalmente, mediante Decreto de fecha 22 de enero de 2001, el Ayuntamiento de Toro otorga la licencia de puesta en marcha o funcionamiento del establecimiento, si bien se condiciona la misma al cumplimiento de las medidas correctoras previstas en el proyecto presentado y aprobado, así como de las establecidas en la licencia de actividad y de aquellas otras que se puedan imponer como consecuencia de las labores de inspección adoptadas por la Administración.

Resulta de sumo interés para esta institución destacar que, no obstante lo expuesto anteriormente, durante toda la tramitación del expediente constan denuncias de los vecinos colindantes con la actividad como consecuencia de los ruidos producidos por el extractor instalado en el local, con salida a un patio interior, y que a pesar de ello, durante la visita de inspección efectuada por el Arquitecto Municipal el 19 de enero de 2001, no se comprobaba la veracidad de estas molestias, al no encontrarse en funcionamiento la instalación.

Sorprende a esta institución, en este sentido, que por parte de los servicios técnicos municipales no se hiciera uso de lo establecido en el entonces vigente art. 21.2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas (cuyo contenido se mantiene en el 62.3 de la Ley 11/2003, de 8 de abril), en el que se obliga a los titulares de este tipo de actividades a prestar la colaboración necesaria, con el fin de permitir a los inspectores realizar cualesquiera exámenes, controles, tomas de muestras y recogida de la información necesaria para el cumplimiento de su misión.

En efecto, ante un supuesto como el planteado, hubiera procedido, a juicio de esta institución, que el Arquitecto Municipal hubiera obligado al titular del local a poner en pleno funcionamiento la instalación objeto de queja, pues, de otro modo, no puede certificarse el cumplimiento de la normativa vigente, ni mucho menos la efectividad de las medidas correctoras impuestas en la autorización.

A mayor abundamiento, no constaba entre la documentación remitida a esta institución que, con posterioridad a esa fecha, se hubieran realizado nuevas inspecciones en la actividad objeto del presente expediente.

A la vista de lo expuesto se recordó al Ayuntamiento que la autorización o licencia, en su acepción clásica, constituye un acto administrativo que remueve el límite existente para el ejercicio de un derecho preexistente o levanta la prohibición preventivamente establecida por la norma que atribuye a la Administración una potestad de policía,

previa comprobación de que el ejercicio de la actividad, en el supuesto concreto contemplado, no producirá perturbación del bien jurídico protegido por dicha norma.

Se trata, por tanto, de un acto de la Administración cuyo otorgamiento sólo procede después de comprobar que la actividad para la que se solicita cumple determinados requisitos y exigencias que la hace compatible con el bien que la norma que impone la autorización trata de preservar.

A dicha categoría pertenecen las licencias para la apertura de instalación o establecimiento y, en especial, la licencia que corresponde a la intervención administrativa en actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, con la peculiaridad de que, en lugar de autorización por operación, se trata de autorización por funcionamiento.

En consecuencia, este tipo de licencias prolongan su vigencia mientras dure la actividad autorizada, haciendo surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado, con el fin de proteger en todo caso al interés público (la tranquilidad, salud y medio ambiente) de las vicisitudes y circunstancias que a lo largo del tiempo puedan surgir. Por ello, de una parte, la autorización o licencia de que se trata precisa para su otorgamiento la previa tramitación de un procedimiento encaminado a la calificación de la actividad y a la constatación de que cumple los requisitos establecidos, sin que pueda

comenzar el ejercicio de aquélla sin la correspondiente comprobación de funcionamiento.

De otra, la relación permanente creada con la Administración legitima a ésta para que pueda establecer medidas correctoras precisas para preservar, en todo momento, el específico interés público que debe tutelar a través de la potestad de policía que al efecto detenta.

Según nuestra más reciente jurisprudencia (STS de 22 de abril de 2002) ni la Administración tiene la disponibilidad de la potestad que al efecto le otorga el ordenamiento jurídico ni puede renunciar al control sobre la actividad de que se trata. Por el contrario, el ejercicio de la potestad administrativa es funcional y encaminado a preservar la tranquilidad, salud y medio ambiente de los vecinos y no puede verse sustituido por el cobro de impuestos, tasas o por otro tipo de relaciones.

En efecto, “la concesión de este tipo de licencias crea una relación permanente que determina la necesidad de que la actividad, en tanto se desarrolle, esté sometida siempre a la condición de tener que ajustarse a las exigencias del interés público, lo que permite llegar en último término, cuando todas las posibilidades de adaptación a aquellas exigencias han quedado agotadas, a la revocación de la autorización (...)” (STS de 14 de junio de 1999).

Debe tenerse en cuenta que “es principio esencial en el control administrativo de la actividad autorizada por licencia, la permanente y continuada inspección de la actividad realizada para comprobar si se ajusta

a los términos de la licencia, incoando, en caso contrario, los expedientes necesarios que sucesivamente puedan originar los excesos de la actividad desarrollada en relación con la licencia concedida, tal como se desprende de los arts. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 y 36 y ss del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961 y el 178.3 LS de 1976. Y lo mismo cabe decir, respecto de la solicitud sobre inspecciones periódicas, pues ello es una potestad indiscutible de la Administración, en su actividad de control permanente sobre el ajuste de la obra o actividad desarrollada a los términos de la licencia otorgada. Tal actividad inspectora constituye una exigencia legal, y no imposición jurisdiccional, sin perjuicio del pertinente control judicial del ejercicio de esa actividad (...)” (STS de 2 de febrero de 1999).

En este sentido, la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención ambiental de Castilla y León, establece expresamente la obligatoriedad, por parte de las distintas administraciones implicadas, de comprobar que el ejercicio de las actividades sujetas a licencia se adecuan de un modo permanentemente a las determinaciones legales, así como a las establecidas específicamente en las autorizaciones (arts. 59 y ss).

En virtud de todo lo expuesto, se formuló al Ayuntamiento de Toro la siguiente resolución:

“Teniendo en cuenta que, según documentación aportada por esa Administración, en ningún momento se habían comprobado los

niveles acústicos generados por el funcionamiento extractor instalado en el bar objeto del escrito de queja, y ello a pesar de las molestias denunciadas por los vecinos colindantes, se constatará por los Servicios Técnicos Municipales que el funcionamiento de la referida instalación se ajustaba a los niveles de transmisión acústica 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, debiendo requerirse, en su caso contrario, al titular de la actividad, la ejecución de nuevas medidas correctoras.”

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta a nuestra resolución por parte del Ayuntamiento.

1.1.1.3. Locales de peñas

En el presente ejercicio consideramos necesario llamar la atención sobre un fenómeno emergente en nuestros municipios: la utilización de determinados locales como lugares de reunión de peñas.

En este sentido, algunas comunidades de propietarios han denunciado las molestias de ruidos que padecen como consecuencia de la actividad que ejercen grupos de jóvenes en estos locales, pues los mismos se alquilan para utilizarlos como lugares de reunión, instalando en los mismos equipos de música, televisores, etc., sin que estén debidamente acondicionados para dicho funcionamiento.

En los expedientes de queja tramitados, hemos observado que, algunos de los ayuntamientos implicados en esta cuestión, intentan derivar este problema a la jurisdicción civil, ya que entienden que estas actividades se encuentran excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, norma vigente hasta el 14 de junio de 2003.

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que ya el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, (RAMINP) aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre, identificaba qué actividades iban a ser consideradas molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, e iban a ser por dicha causa sometidas a intervención administrativa. A este respecto, el art. 1 concretaba los criterios para determinar cuándo una actividad estaba sujeta a calificación.

En concreto, señalaba que: “el presente Reglamento, de obligatoria observancia en todo el territorio nacional, tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias, almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de ‘actividades’, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes”.

Asimismo, el RAMINP precisaba en su art. 2 que “quedan sometidas a las prescripciones de este Reglamento, en la medida que a cada

una corresponda, todas aquellas ‘actividades’ que a los efectos del mismo sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con las definiciones que figuran en los artículos siguientes e independientemente de que consten en el nomenclátor anejo, que no tiene carácter limitativo”.

A su vez, al identificar los distintos focos que provocaban incomodidad y molestias, esta norma establecía: “serán calificadas como molestas las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen”.

En consecuencia, lo que determina la aplicación de un régimen específico a la instalación y ejercicio de este tipo actividades es el hecho de que su funcionamiento potencialmente produzca efectos perniciosos o susceptibles de producir molestias e incomodidades. De esta forma, la sujeción del ejercicio de la actividad a medidas más estrictas pretende proteger el interés general, en este caso, el derecho que tienen las personas que residen en las inmediaciones de estos establecimientos a disfrutar de un medio ambiente de calidad.

Este derecho al medio ambiente lo ampara el art. 45 de nuestro texto constitucional y su protección constituye una competencia de prestación obligatoria, conforme dispone el art. 25.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por su parte, la Ley 5/1993, de 21 de octubre, vigente tal y como ya hemos señalado hasta el 14 de junio de 2003, incluía, dentro de su ámbito de aplicación, cualquier actividad o instalación susceptible de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas o bienes.

Con la entrada en vigor de la nueva Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, parece que se relaja el régimen de autorización de estas instalaciones, pues de conformidad con lo establecido en el art. 58 de la misma, así como de su Anexo V, las actividades no fijas desarrolladas en períodos festivos, tales como casetas de feria o locales de reunión, tendrán como único requisito para su puesta en marcha o funcionamiento el de efectuar una mera comunicación al ayuntamiento en que las mismas se encuentren ubicadas.

No obstante se establece la posibilidad de que los ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, sustituyan el régimen de comunicación por el sistema de establecer la licencia ambiental. Dicha licencia municipal se tramitará y resolverá simultáneamente con la licencia urbanística cuando la misma sea preceptiva. Para acogerse a este sistema será necesario aprobar previamente un Reglamento u Ordenanza Municipal, que debe sujetarse a las siguientes bases:

a) Debe establecer de forma concreta las actividades a que les afecte.

b) Debe regular la documentación que se acompañe a la solicitud de licencia.

c) Debe establecer el trámite específico de información pública y vecinal.

Independientemente de lo expuesto, el ejercicio de estas actividades se encuentra sujeto a los límites acústicos 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, norma que no ha sido derogada por la Ley 11/2003, de 8 de abril.

Como ejemplo de la problemática planteada destacamos el expediente de queja **Q/1263/02**, en la que el compareciente ponía de manifiesto que, a pesar de las actas de denuncias levantadas por la Policía Local en relación con las molestias ocasionadas por un local de peñas sito en la localidad vallisoletana de Medina del Campo, las mismas no habían sido tramitadas por el Ayuntamiento, con los consiguientes perjuicios que esta situación conllevaba para los vecinos colindantes.

Ante la pasividad de la Administración local, se habían denunciado estos hechos también en la Consejería de Medio Ambiente, a pesar de lo cual, el problema continuaba sin resolverse.

Según los comparecientes, la referida actividad carecía de medida correctora alguna, así como de las licencias necesarias para su ejercicio, de

conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información tanto al Ayuntamiento de Medina del Campo como a la Consejería de Medio Ambiente, solicitudes que tuvimos que reiterar en múltiples ocasiones.

Finalmente, en respuesta a las cuestiones planteadas el Ayuntamiento únicamente nos comunica que, mediante providencia de esa alcaldía, se había ordenado la incoación de expediente sancionador contra el dueño del local como presunto responsable de utilizar el inmueble de referencia sin estar concedida licencia de primera ocupación, hechos constitutivos de una infracción prevista en el art. 115 c) 1º de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Nos informan, así mismo, que tras la instrucción del oportuno expediente sancionador, por Decreto de alcaldía se había acordado imponer al inculpado, como responsable de los hechos imputados, la correspondiente multa.

En el informe, sin embargo, no se hacía referencia alguna a las cuestiones planteadas por esta institución, y que tenían su origen, como ya hemos señalado, en las irregularidades en la tramitación de las denuncias presentadas por la Policía Local contra la actividad de referencia, y que tenían su origen el alto nivel acústico que estaba siendo transmitido a las

viviendas colindantes, así como en la inexistencias de las preceptivas licencias ambientales.

Por otro lado, la Consejería de Medio Ambiente nos informó que, ante las denuncias presentadas en esa Administración, desde el Servicio Territorial de Valladolid se había remitido un oficio al Ayuntamiento de Medina del Campo con el fin de recordarle la normativa establecida para este tipo de actividades. Igualmente en el escrito se mencionaba la competencia municipal sobre el control de ruidos y vibraciones establecida por los arts. 25 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y 42.3 b) de la Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad.

Concluía el mencionado oficio solicitando que se informase al Servicio Territorial de Medio Ambiente de todas las actuaciones llevadas a cabo en ese sentido, identidad del titular del local, así como respecto del tipo de actividad que se realizaba en el mismo, es decir, si las citadas reuniones se realizaban de forma esporádica o continuada, todo ello a efectos de la posible exigencia de licencia de actividad y/o apertura de las instalaciones.

Con posterioridad el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid había recibido contestación del Ayuntamiento de Medina del Campo, mediante la cual se informaba a la Administración regional de las diversas actuaciones realizadas por la Corporación, y que habían culminado con la incoación de un expediente sancionador contra el propietario del

local por utilización del inmueble sin licencia de ocupación, expediente al que ya nos hemos referido anteriormente. En la misma comunicación, el Ayuntamiento entiende que la utilización de locales como lugares de reunión juvenil (peñas) no es una actividad clasificada, ya que no puede subsumirse en ninguno de los supuestos del art. 2 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas. Finalizaba el escrito remitido por el Ayuntamiento indicando que el local de referencia constituía en ese momento la sede de una Asociación Vecinal cuya inscripción en el libro Registro correspondiente había sido autorizada mediante Decreto de alcaldía.

Este oficio no fue contestado en sentido alguno por parte de la Consejería de Medio Ambiente, y de este modo el expediente había quedado archivado en ambas administraciones sin más trámite.

A la vista de los antecedentes expuestos, esta institución consideró oportuno señalar, en primer lugar, que, de conformidad con lo establecido en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se encuentran sujetas a licencia ambiental local todas las actividades e instalaciones susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos a las personas o bienes.

Así mismo, el art. 58 de la referida norma establece que el ejercicio de actividades comprendidas en el Anexo V (entre las que se encuentran las actividades no fijas desarrolladas en periodos festivos, tales como locales

de reunión durante ese período) precisará previa comunicación al ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en los arts. 24 y ss, y Anexo II de la Ley 11/2003, se encuentran sujetas a licencia ambiental las actividades de servicios con potencia mecánica instalada superior a los 15 KW, y con una superficie mayor de 1.500 m^2 , y, incluyéndose, en todo caso, los centros musicales y de baile, así como las actividades de hostelería con una potencia mecánica superior a 10 KW y una superficie de más de 200 m^2 , o aquellas que tengan equipos de sonido.

En el presente caso, por tanto, se hacía necesario que, a fin de delimitar el régimen de autorización que, en todo caso, debía tener la actividad objeto del escrito de queja, se procediera a efectuar la correspondiente visita de inspección en el local, en orden a delimitar las características de los elementos instalados en el mismo (tales como equipos electroacústicos, potencia mecánica, superficie, etc.).

El objeto de esta visita debía de ser el control de las instalaciones con el fin de prevenir y reducir en origen las emisiones de ruidos denunciadas en reiteradas ocasiones por los vecinos colindantes, para garantizar, en último término, no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 CE, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

En el mismo sentido, la STS de 24 de febrero de 2003, expresamente se señala lo siguiente: “ (...) cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE). Respecto a los derechos del art. 18 CE, ese ámbito de la vida de las personas ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad. De acuerdo con este criterio, hemos de convenir en que uno de dichos ámbitos es el domiciliario por ser aquel en el que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, 137/1985, de 17 de octubre , y 94/1999, de 31 de mayo). Teniendo esto presente, podemos concluir que 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.”

En efecto, ante las continuas denuncias formuladas por la Policía Local sobre la situación de seria afectación negativa del derecho a la tranquilidad en el interior de los domicilios colindantes con el local de referencia, la Administración local se encuentra obligada inexcusablemente, en virtud del principio de irrenunciabilidad de las propias competencias, que proclama el art. 12.1 Ley 30/1992, de 26 de

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como el art. 7.2 Ley 7/1985 de 2 abril de Bases del Régimen Local, en relación con el art. 25 de la misma, y los arts. 61 y ss de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, a realizar las oportunas comprobaciones técnicas de la adecuación o no de tales actividades con la normativa establecida, debiendo exigir, en su caso, la adopción de las medidas oportunas para corregir las irregularidades que se pudieran constatar, proceder que no había seguido ese Ayuntamiento, al limitarse a la incoación de un expediente sancionador por cuestiones urbanísticas, lo que en modo alguno había puesto fin a la situación de flagrante indefensión que estaban sufriendo los vecinos afectados.

Por otro lado, e independientemente de que la calificación que recibiera la actividad objeto del presente expediente, ello no obstaba para que la misma se ajustase 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.

Debe tenerse en cuenta que si bien entre las funciones de las corporaciones locales se encuentra la de fomentar y facilitar la distracción en las épocas festivas a los ciudadanos, ello debe hacerse respetando también los derechos de los demás, no autorizando la emisión de niveles acústicos que impida el descanso del resto de los ciudadanos.

La contaminación acústica que produce un evento no se puede justificar porque se trate de una actuación temporal, con una duración limitada, ni por que se incardine dentro de los festejos populares que se celebran en distintas épocas del año, ya que no concurre el justo equilibrio que hay que mantener entre el derecho a la salud de los interesados y el derecho de la sociedad en su conjunto a disfrutar de actos festivos, habida cuenta de los graves perjuicios causados al medio ambiente por la reiteración con la que se había producido las infracciones, la ausencia de actuación para combatirlas y la incidencia negativa en el bienestar individual de un grupo de personas a disfrutar, no sólo de su domicilio, sino también de su propia integridad física.

A juicio de esta institución el interés particular no debe ceder ante el general, y ello porque este tipo de actividades pueden ejercerse sin causar molestias a los vecinos del lugar, para lo cual debería haberse ejercido el control adecuado para que se hubieran respetado los niveles acústicos establecidos legalmente.

En efecto, el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deben cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y 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.

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.

En este sentido, 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, siendo estos niveles los ss:

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		
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

Estos límites son de obligado y directo cumplimiento para todo establecimiento o instalación que se encuentre en funcionamiento, ejercicio o uso y comporte la producción de ruidos molestos; y serán exigibles para toda clase de actividades.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Medina del Campo para que procediera a efectuar las siguientes actuaciones:

“- Que por parte del personal técnico de esa Administración se realizase una visita de inspección en el local objeto de la presente queja con el fin de delimitar el régimen de autorización que, en todo caso, debía tener la actividad de referencia, exigiendo posteriormente a sus titulares la regularización de su situación, 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.

Por otro lado, y ante las múltiples denuncias formuladas tanto por la Policía Local como por los vecinos colindantes sobre las molestias ocasionadas por el local, debía comprobarse si los niveles de transmisión acústica generados por la actividad se ajustaban a los límites establecidos en la normativa autonómica, y, en caso contrario, procedería la incoación del correspondiente expediente sancionador, de conformidad con lo establecido en los arts. 23 y ss 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.”

Con posterioridad únicamente hemos recibido un escrito del Ayuntamiento de Medina del Campo en el que nos comunican que, por parte de esa Administración, se está procediendo al estudio de la resolución formulada. A fecha de cierre del presente informe, la Corporación aún no se ha manifestado al respecto.

1.1.2. Explotaciones ganaderas

En diversos expedientes de queja, se han tratado las molestias ocasionadas por actividades agropecuarias, del tipo granjas de cría y/o cebaderos de animales.

Los hechos que se exponen en cada expediente de queja, constituyen un grave problema urbano que afecta a la calidad de vida cotidiana y a la salud de las personas, ya que pueden causar perjuicios personales, en muchos casos con importantes consecuencias fisiológicas y

psíquicas, sobre todo ante la persistencia de un grave 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.

Asimismo, entendemos que es preciso compaginar la actividad económica y empresarial que se desarrollan con las explotaciones ganaderas, motor económico de numerosas comarcas de nuestra Comunidad Autónoma, con la protección del medio ambiente en que se desarrolla dicha actividad económica y social, y el respeto al derecho a la salud y a un medio ambiente adecuado que tienen los vecinos de dichas localidades.

Sobre estas explotaciones se ha producido la modificación normativa en el año 2003 de la aprobación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, que ha venido a sustituir a la anterior Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas, adaptando ésta a la Directiva 96/61/CE, del Consejo, intentando coordinar el esfuerzo de todas las Administraciones Públicas implicadas en el otorgamiento de las autorizaciones ambientales. Para ello, se divide el régimen de autorización ambiental, dependiendo de la entidad del proyecto ante el que nos encontremos: actividades sujetas a autorización autonómica, actividades sujetas a licencia ambiental municipal o a una mera comunicación y proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental.

Dos son los problemas que se plantean fundamentalmente en este tipo de expedientes:

Por un lado, un alto porcentaje de las explotaciones ganaderas existentes en nuestra Comunidad que viene funcionando desde hace años sin las correspondientes licencias. Estas actividades están ubicadas en los núcleos urbanos, y han quedado fuera de ordenación con la aprobación de los Planes Urbanísticos, por lo que pueden resultar ilegalizables en el momento actual. En estos supuestos, los ayuntamientos muestran su preocupación ante las graves repercusiones que, para la economía familiar de los habitantes, conllevaría la estricta aplicación de la normativa establecida en estos casos.

Por otro, se denuncia el incumplimiento de los condicionantes impuestos en las declaraciones de impacto ambiental, a las que necesariamente han de someterse las explotaciones de mayor envergadura, con los consiguientes riesgos y perjuicios que estos hechos generan para las poblaciones colindantes con las mismas.

1.1.2.1. Actividades sin licencias

En primer lugar, es preciso mencionar 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, y que obligan a una intervención decidida por parte de las Administraciones Públicas afectadas para solucionar el problema: así, en la **Q/723/02**, el

motivo de la queja era el estado de insalubridad y malestar, que provoca a un número considerable de vecinos la existencia de una explotación porcina con más de cien cabezas de ganado, presuntamente sin licencia, en el casco urbano del municipio de Toro.

Ante esta queja, se informó por el Ayuntamiento de dicha localidad, que esta explotación porcina carecía de las licencias municipales correspondientes, habiendo solicitado información al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, para que se lleve a cabo una inspección al respecto. En idéntico sentido nos informa la Consejería de Medio Ambiente, mientras que la Consejería de Agricultura y Ganadería adjunta un informe de sus Servicios Veterinarios, en el sentido de que han detectado una serie de irregularidades en su inspección que paso a enumerar:

“La explotación ganadera se encuentra en el casco urbano y no posee licencia de actividad.

Tiene asignado un código de explotación de tratante desde el año 1998.

No ha entregado la Ficha de explotación porcina.

En el momento de la inspección, se encuentran en la explotación 133 animales de la especie porcina sin documentación sanitaria de traslado, por lo que se procedió a la inmovilización del ganado”.

Por lo tanto, del informe del Ayuntamiento de Toro, se desprende que ésta carece de las licencias municipales preceptivas al ser una explotación clandestina, pero no sabemos si es ilegalizable o legalizable, de acuerdo con la normativa urbanística. Si ésta fuese ilegalizable, al encontrarse en casco urbano, de acuerdo con el Plan de Ordenación Urbana vigente en el municipio de Toro, debería clausurarse mediante Decreto de la alcaldía, de acuerdo con el procedimiento vigente; en cambio, si fuese legalizable, debería procederse a su regularización, salvo que se pudiera clausurar, si el interés público así lo aconsejara. En este caso, se observa que la queja ha afectado a numerosos vecinos de la localidad, a la vista de las firmas que se adjuntan al escrito de queja, por lo que, en este caso, esta institución entiende que, en el caso de que esta explotación sea legalizable en su ubicación actual, debería suspenderse su actividad, teniendo en cuenta los informes de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y de Agricultura y Ganadería de Zamora, con carácter cautelar hasta su posible legalización, según los arts. 24 y 26 de la Ley 5/1993.

Dicho expediente fue tramitado conforme a la antigua Ley de Actividades Clasificadas, todavía en vigor, por lo que ante el informe de los técnicos del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora que adjunta el informe del Ayuntamiento de Toro, se debería acordar por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, 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.

Con respecto a la actuación de la Consejería de Agricultura y Ganadería, de acuerdo con la normativa de sanidad animal, el titular de la explotación porcina habría incurrido en dos infracciones administrativas previstas en el art. 179 del Reglamento de Sanidad Animal, al realizar actividades propias de ganadero o compraventa de animales vivos sin estar en posesión de la correspondiente “Cartilla de Explotación Ganadera”, y al transportar y circular animales sin la correspondiente documentación sanitaria. Por tanto, estas infracciones deben dar lugar a la incoación del correspondiente expediente sancionador, por parte del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 176 del Reglamento, que dará lugar, tras el pertinente procedimiento sancionador, a la imposición de las sanciones correspondientes.

Por ello, se efectuaron las siguientes resoluciones a las Administraciones Públicas implicadas:

Ayuntamiento de Toro

“1. Que, por parte del Ayuntamiento de Toro, se cumpla la legalidad vigente y lo dispuesto especialmente en la Ley 5/93, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en relación con la explotación ganadera de su municipio, al carecer de las licencias municipales precisas y, por tanto, si esta

explotación fuese ilegalizable en su ubicación actual, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable, se proceda a su clausura inmediata.

2. Que, en el caso de que ésta sea legalizable en su ubicación actual, que requiera a su titular a que regularice su situación, suspendiéndose la misma por razones de interés público, al afectar a numerosos vecinos que, en su día, presentaron escritos de firma en ese Ayuntamiento”.

Consejería de Medio Ambiente

“Que, se proceda a la incoación por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, del pertinente procedimiento sancionador por infracción muy grave, de acuerdo con el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al carecer la explotación ganadera, en el casco urbano del municipio de Toro, de las licencias municipales de actividad y de apertura”.

Consejería de Agricultura y Ganadería

“Que, se proceda a la incoación por parte del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería en Zamora, del pertinente procedimiento sancionador por sendas infracciones previstas en el art. 55 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal, modificada por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas

Económicas, Fiscales y Administrativas, al no haber entregado la ficha de explotación porcina y encontrarse en la explotación 133 animales sin documentación sanitaria de traslado, de acuerdo con lo expuesto en el Acta de Inspección efectuada por los Técnicos de la Sección de Sanidad y Producción Animal de Zamora”.

Dichas resoluciones fueron totalmente aceptadas por el Ayuntamiento de Toro y la Administración autonómica, procediendo a la clausura de esta explotación porcina, con la correspondiente incoación de los expedientes sancionadores a su titular, desapareciendo de esta forma el foco de infección y molestias a los vecinos colindantes, gracias al Decreto de clausura de la alcaldía.

Otro problema surge con el mantenimiento de explotaciones ganaderas en localidades incluidas en las zonas de influencia de las capitales de nuestra Comunidad Autónoma, y los problemas de convivencia con las nuevas urbanizaciones que surgen en ellas: en estos supuestos, se observa una fuerte reticencia al cumplimiento de la normativa vigente. Una queja es la **Q/1286/02** relativa a la existencia de una explotación de ganado vacuno situada en la localidad de Simancas, muy próxima a la ciudad de Valladolid, situada en medio de dos grupos de viviendas de reciente construcción -dos años aproximadamente-, con la presencia continua de insectos, ratones y malos olores.

Se solicitó información al Ayuntamiento de Simancas y a las Consejerías de Medio Ambiente y de Sanidad y Bienestar Social para

conocer el estado de dicha explotación. Así, en el Acta de los Servicios Técnicos del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Valladolid, se nos informa que: *“Dicha explotación está ubicada en el casco urbano colindante con un grupo de viviendas adosadas de reciente construcción. En el momento de la visita, se observa que las condiciones higiénicas son buenas, aunque puede originar olores y presencia de insectos en verano característicos al tipo de explotación”*. Igualmente, indican que: *“Personados en el Ayuntamiento de Simancas, se comunica que de momento, no han realizado decisión sobre esta explotación, ya existente cuando esos terrenos eran calificados como rústicos, y que al recalificarlos como urbanos, se construyeron y compraron las viviendas colindantes conociendo la existencia de la explotación, y que el titular se jubilará en cinco años no teniendo interés en continuar con la explotación”*. El Ayuntamiento informa que la explotación no posee ni licencia de actividad, ni de apertura, ni de obra, y la Consejería de Medio Ambiente indica que no tenían conocimiento de la situación.

De estos informes, se deduce que la explotación de ganado vacuno no cuenta con los permisos preceptivos, por lo que nos encontramos ante una explotación ilegal. Para saber si ésta es ilegalizable, debemos acudir a las normas urbanísticas aplicables al municipio, que indican que el suelo dónde se ubica la explotación ganadera es Residencial Mixto, según el informe de la Diputación Provincial de Valladolid, de fecha 27 de diciembre de 2002. Así, dentro de los usos pormenorizados del suelo

residencial mixto no se encuentra el uso agroganadero y, en las Normas Subsidiarias, se daba un plazo de regularización de cuatro años, de los usos fuera de ordenación, como era el caso de esta explotación ganadera, sin que regularizase esta situación; además, no se considera uso básico. Incluso, en las normas urbanísticas, se recogía la existencia de un polígono agroganadero, como uso global del planeamiento municipal, con carácter específico.

Por este motivo la explotación ganadera debe ser clausurada, al ser tanto ‘ilegal’ (carencia de licencias municipales de actividad y apertura), como ‘ilegalizable’, de acuerdo con la normativa urbanística actualmente aplicable a este municipio, sin que quepa hablar de una regularización “tácita” por el mero transcurso del tiempo, ya que, las que no tienen las licencias preceptivas son clandestinas, según afirma reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Con respecto a la actuación de la Consejería de Medio Ambiente, ésta comunica que no tenía conocimiento de la situación; por lo que ante el informe que dispone esta institución del Ayuntamiento de Simancas, se deberá acordar por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, 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 5/1993, de 21 de abril, de Actividades Clasificadas de Castilla y León. En cambio, esta Procuraduría no observó

ninguna irregularidad en la actuación de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Por ello, se formularon las siguientes resoluciones para arreglar esta situación:

Ayuntamiento de Simancas

“1. Que se proceda a la clausura de la explotación ganadera de su municipio, tras el preceptivo trámite de audiencia, al ser ésta ilegal e ilegalizable, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable al municipio, tal como lo prescribe el art. 26 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, actualmente en vigor.

2. Que, ante la clausura de las explotaciones ganaderas sitas en su municipio, se colabore por parte de ese Ayuntamiento en el ámbito de sus competencias, para que el titular de esta explotación pueda acceder a las ayudas establecidas para la mejora de las estructuras agrarias y la modernización de las explotaciones establecidas en la Orden AYG/123/2003, de 10 de febrero (BOCYL 17-02-03), en aplicación del Reglamento 1257/1999 y del RD 613/2001, de 8 de junio, en el caso de que así éste lo solicite”.

Consejería de Medio Ambiente

“Que, se proceda a la incoación por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, del pertinente procedimiento sancionador por infracción muy grave, de

acuerdo con el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al carecer la explotación ganadera, del municipio de Simancas, de las licencias municipales de actividad, obra y de apertura.”

Ante esta resolución, la Consejería de Medio Ambiente mostró su rechazo, indicando que como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Prevención Ambiental, las competencias sancionadoras competen a los ayuntamientos, interviniendo únicamente, en caso de inactividad, la Administración autonómica. El Ayuntamiento de Simancas no contestó a esta Resolución y desconocemos si sigue la explotación de ganado bovino en funcionamiento y si continúan las molestias denunciadas por los vecinos.

En este apartado, hacer constar la situación de algunos municipios de pequeña población, pero que tienen gran cantidad de cabezas de ganado, provocando un fuerte desequilibrio en el entorno medioambiental de la zona por su excesiva carga ganadera. Así, sucedió en la **Q/576/02**, que hace referencia a la existencia de numerosas explotaciones porcinas, con aproximadamente 13.000 cabezas de ganado porcino en los alrededores del municipio de Fuentestrún en la provincia de Soria, con 71 habitantes censados, provocando vertidos incontrolados de purines en las fincas rusticas del pueblo, explotaciones sin licencia y enterramientos incontrolados.

Se solicitó información al Ayuntamiento de Fuentestrún y a las Consejerías de Medio Ambiente y de Agricultura y Ganadería. El Ayuntamiento comunica, que existían cinco explotaciones de ganado porcino en el casco urbano de Fuentestrún, sin que conste que dichas granjas cuenten con la oportuna licencia de actividad y apertura, si bien es sabido, que cuentan con la preceptiva cartilla ganadera y sanitaria que expide el Servicio Territorial de Ganadería de la Junta de Castilla y León. Además, existe una granja de nueva creación con capacidad para 8.000 plazas de cebo de lechones, que se suma en la producción de purines a las anteriores, haciendo que la cantidad de purín generado en Fuentestrún pueda considerarse como excesivo, teniendo en cuenta que la superficie de tierras agrícolas del término apenas es de 511 Has. Así, informa que: *“El Ayuntamiento comprueba con demasiada frecuencia que las fincas se embalsan con el purín, pero carece de medios técnicos para verificar si las cantidades que se vierten como abonado de las fincas exceden los límites permitidos. A pesar de existir a once kilómetros de la localidad una planta de reciclado de purines, los ganaderos no hacen uso de la misma, y es el término municipal de Fuentestrún quien soporta la excesiva carga ganadera. Para tratar de minimizar el impacto del vertido de purines y como medida preventiva, aún conscientemente de no ser suficiente, este Ayuntamiento aprobó una Ordenanza Reguladora del vertido de purines, para proteger el entorno del sondeo de abastecimiento de agua potable a la población y minimizar los riesgos que el exceso de nitratos pudiera causar sobre dicho sondeo”*.

Con respecto a los enterramientos incontrolados, el Ayuntamiento responde que: *“conoce, por ser público y notorio, que hace más de cuatro años se produjeron enterramientos de cerdos debido a una peste porcina, sin que se tenga constancia de solicitud alguna para practicarlos, ni si se contaba con las preceptivas autorizaciones de Sanidad”*.

La Consejería de Agricultura y Ganadería informa, que todas estas explotaciones disponen de las autorizaciones ganaderas pertinentes conforme al RD 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, y manifiesta que el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Soria, no tenía conocimiento de esos enterramientos incontrolados y no autorizados a los que se refería el Ayuntamiento.

Por último, la Consejería de Medio Ambiente indica, que en esta localidad hay ocho explotaciones ganaderas de porcino en activo, seis dentro del casco urbano y dos fuera del mismo, una colindante y la otra a unos 700 m, que es la única que ha sido informada por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Soria. Sobre los vertidos, esta Consejería entiende que no procede adoptar ninguna acción cautelar adicional a las indicadas, mientras no se tenga constancia de que afectan negativamente al medio ambiente, y no ha tenido comunicación por parte de las autoridades competentes en materia de control de aguas (Confederación Hidrográfica del Ebro), y del control de la calidad de los

abastecimientos (Consejería de Sanidad y Bienestar Social), de presunta contaminación de acuíferos o manantiales por vertidos incontrolados.

Tras estos informes, se observa que todas las explotaciones -salvo una-, cuentan con las pertinentes autorizaciones de funcionamiento preceptivas, de acuerdo con la normativa vigente en materia de sanidad animal de 1998 y, todas ellas, salvo la explotación porcina más grande, se encuentran sin las licencias municipales preceptivas de actividad y apertura. Por lo tanto, son ilegales y para saber si son ilegalizables o no, tenemos que acudir a la normativa urbanística aplicable al municipio de Fuentestrún, que, al carecer de instrumentos de planeamiento propios, se rigen por las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial de Soria. Así, en el Capítulo VI que recoge las Ordenanzas de Edificación para Suelo Urbano, en su art. 6.0.17, se establece que: “El uso agropecuario se permite solamente en las condiciones de vinculación a usos residenciales que se regula en el capítulo IV de estas normas”. En este capítulo, en su art. 4.5.3 que hace referencia a las condiciones de granjas y establos, se establece que: “en situación vinculada a usos residenciales no se permitirán granjas con más de dos cabezas de ganado mayor”. Por ello, las explotaciones de ganado porcino ubicadas en el interior del casco urbano, deben ser clausuradas al ser ilegales e ilegalizables por los motivos expuestos. Además, al aplicarse en aquel momento la Ley de Actividades Clasificadas, se debería incoar expediente sancionador, al ejercer una actividad clasificada sin licencia, por presunta comisión de una infracción

al art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de abril, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Con respecto a la explotación porcina más grande, se ha desarrollado el procedimiento de acuerdo con lo previsto en la legislación de actividades clasificadas, salvo en el último proyecto que carece de la licencia de apertura preceptiva que debe otorgar el Alcalde del municipio. Por lo tanto, en esta explotación porcina, se habría incurrido en una infracción muy grave, prevista igualmente en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, al ejercer una actividad clasificada sin licencia de apertura, por lo que se debería incoar, asimismo, expediente sancionador, como en el resto de los casos, por el Delegación Territorial en Soria; al mismo tiempo, debe requerirse por el Alcalde del municipio a la regularización de la actividad, al carecer de licencia de apertura en los términos indicados en el art. 26 de la Ley 5/1993.

En cuanto a la gestión de los purines y la situación de las aguas en la localidad de Fuentestrún, el propio Alcalde en su informe determina que, la cantidad de purín generado en Fuentestrún puede ser considerado como excesivo, debido a la escasa superficie territorial del municipio (511 Has.), y reconoce, que es cierto que se encharcan las tierras por la gran cantidad de purín generado, sin que se use la planta de reciclado de purines de Ágreda, a pesar de encontrarse tan sólo a 11 Kms. de la localidad.

La normativa administrativa que regula la protección contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias,

se encuentra regulada en el RD 261/1996, de 16 de febrero, que pretende tomar medidas para evitar la concentración de nitratos en las aguas superficiales; esta normativa remite a que las Comunidades Autónomas establezcan cuáles son los municipios designados como Zonas Vulnerables y un Código de Buenas Prácticas Agrarias, que potencie las prácticas agrícolas compatibles con un buen uso y cuidado de la zona. Por ello, se dictó por parte de nuestra Comunidad Autónoma el Decreto 109/1998, de 11 de junio, que regula el Código de Buenas Prácticas Agrarias, y que determinaba como Zonas Vulnerables, una serie de municipios en la provincia de Segovia; dicho Decreto determinaba un plazo mínimo de cuatro años desde su entrada en vigor para modificar o ampliar estas Zonas consideradas como vulnerables, habiéndose traspasado ese límite por parte de la Consejería de Medio Ambiente el 16 de junio de 2002.

El informe de la Consejería de Medio Ambiente determina que, sobre las actuaciones de valorización de los residuos agrícolas no procede adoptar ninguna medida cautelar adicional, pero a la vista del informe de la alcaldía de Fuentestrún, en el que se reconoce el embalsamiento de los purines en las fincas particulares y que soporta una carga de purines excesiva, al haber transcurrido el plazo de cuatro años citado en el párrafo superior, entendemos que se debería efectuar una revisión de los terrenos situados en el municipio de Fuentestrún, para comprobar si procede ser considerada Zona Vulnerable o no, de acuerdo con los análisis de los técnicos encargados en la materia.

Asimismo, esta institución alaba el interés del Ayuntamiento de Fuentestrún en la protección de los acuíferos del municipio establecido en la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente de 5 de mayo de 2000, pero entiende, que no cabe que la alcaldía de este municipio se ampare en la falta de medios -lógicos en un municipio tan pequeño de 71 habitantes-, para actuar al respecto; por esto, esta Procuraduría le recuerda el importante papel que deben jugar las diputaciones provinciales en el asesoramiento y ayuda técnica que debe prestar a los municipios, de conformidad con el art. 36 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, si así lo solicitan de manera formal.

Esta Procuraduría lamenta notablemente el hecho de que los ganaderos de este municipio no gestionen sus residuos, según las informaciones del Ayuntamiento, a través de la planta de cogeneración de purines sita en Ágreda, ya que ésta se construyó con la finalidad de reutilizar el excedente de purines procedente del sector porcino para usos energéticos, siendo éste, uno de los pilares necesarios para cumplir los objetivos previstos en la Estrategia Regional de Residuos para el período 2001-2010, aprobado por el Decreto 74/2002, de 30 de mayo.

En lo que respecta al enterramiento incontrolado de los animales, supone una de las actividades prohibidas en el art. 25 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, pero esta infracción habría prescrito, al haberse producido en un plazo superior a los tres años establecido como plazo máximo de prescripción de infracciones en esta

normativa, por lo que desde esta Procuraduría, se insta a que se tomen medidas de control sanitario tanto por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, como por parte del Ayuntamiento de Fuentestrún para evitar que se sucedan hechos como los reconocidos hace cuatro años.

Por ello, se efectuaron las siguientes resoluciones a las Administraciones implicadas:

Ayuntamiento de Fuentestrún

“1. Que se proceda a la clausura de las explotaciones porcinas situadas en el casco urbano de su municipio, tras el preceptivo trámite de audiencia, al ser éstas ilegales e ilegalizables, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable al municipio, tal como lo prescribe el art. 26 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, actualmente en vigor.

2. Que, en el caso de que sea legalizable, se requiera al propietario, de conformidad con el art. 26 a) de la Ley 5/1993, para que legalice la explotación porcina que posee colindante con el casco urbano de su municipio, al carecer ésta de la licencia de actividad y apertura; en el caso de que tampoco pueda ser legalizable, de acuerdo con la normativa vigente, se procederá igualmente a su clausura.

3. Que se requiera a regularizar la ampliación de su explotación porcina con licencia de actividad concedida el 9 de marzo de

1998, de conformidad con el art. 26 a) de la Ley 5/1993, al carecer de la licencia de apertura preceptiva, de acuerdo con la documentación facilitada por el Alcalde.

4. Que se lleven a cabo los controles precisos por parte del Ayuntamiento, para que se cumpla lo dispuesto en la Ordenanza Municipal, reguladora del vertido de purines de fecha 5 de mayo de 2000, solicitando los auxilios técnicos pertinentes a la Diputación Provincial de Soria y a la Consejería de Medio Ambiente.

5. Que se tomen las medidas adecuadas por parte del Ayuntamiento, para evitar enterramientos incontrolados como los sucedidos hace cuatro años de acuerdo con la normativa vigente.

6. Que, ante la clausura de las explotaciones ganaderas sitas en su municipio, se colabore por parte de ese Ayuntamiento en el ámbito de sus competencias, para que los titulares de estas explotaciones puedan acceder a las ayudas establecidas para la mejora de las estructuras agrarias y la modernización de las explotaciones establecidas en la Orden AYG/123/2003, de 10 de febrero (BOCYL 17-02-03), en aplicación del Reglamento 1257/1999 y del RD 613/2001, de 8 de junio, en el caso de que así lo soliciten”.

Consejería de Medio Ambiente

“1. Que se proceda a la incoación por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, del pertinente procedimiento sancionador por infracción muy grave, de acuerdo con el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al carecer todas las explotaciones porcinas ubicadas en el municipio de Fuentestrún, sitas en el casco urbano de las licencias municipales de actividad y de apertura.

2. Que se proceda igualmente a la incoación por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, del pertinente procedimiento sancionador por infracción muy grave, de acuerdo con el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al carecer, las tres naves de la explotación porcina con licencia de actividad otorgada el 9 de marzo de 1998, de la correspondiente licencia de apertura.

3. Que se lleven a cabo los controles técnicos pertinentes para comprobar, si las aguas del término municipal de Fuentestrún se encuentran o no contaminadas por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, y, en consecuencia, se estudie si debe ser declarada Zona Vulnerable a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrícolas y ganaderas, de acuerdo con lo establecido en el RD 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los

nitratos procedentes de fuentes agrarias, y el Decreto 109/1998, de 11 de junio, por el que se designan las Zonas Vulnerables y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias.

4. Que se estudie por parte de la Consejería de Medio Ambiente las medidas a adoptar, para facilitar a los ganaderos de la comarca de Ágreda, el reciclado de los purines de sus explotaciones en la planta de tratamiento de Ágreda, para evitar situaciones como las expuestas por el Ayuntamiento de Fuentestrún en su informe”.

Consejería de Agricultura y Ganadería

“1. Que, se inspeccione por parte de los técnicos competentes, si es cierta la existencia de la explotación porcina a la que se refiere el informe del Ayuntamiento de Fuentestrún y si se encuentra autorizada, tal como lo prescribe el RD 324/2000, de 3 de marzo, por el que se regulan las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, tomando las medidas pertinentes, si ésta no estuviese autorizada.

2. Que, se tomen las medidas adecuadas, de acuerdo con la legislación vigente, por parte de los órganos competentes de su Consejería para evitar enterramientos incontrolados como los sucedidos hace cuatro años en el paraje de ‘Las Azas’, en el municipio de Fuentestrún, tal como informa su Ayuntamiento”.

Ante estas resoluciones efectuadas desde esta Procuraduría, se produjo la respuesta de las Administraciones Públicas afectadas, mostrando, el Ayuntamiento de Fuentestrún su aceptación en el sentido de clausurar las explotaciones porcinas ubicadas en el casco urbano, requerir a la regularización de las que no tenían licencia preceptiva, solicitar al Servicio Territorial de Sanidad en Soria, y que no se han vuelto a producir enterramientos incontrolados.

Asimismo, la Consejería de Medio Ambiente informa que, se han incoado expedientes sancionadores a los titulares de explotaciones porcinas al carecer de las licencias oportunas, al igual que para declarar las Zonas Vulnerables a la contaminación de nitratos, se debe esperar a los análisis de los organismos de cuenca, para determinar si las masas de aguas se encuentran en riesgo de ser contaminadas. Con respecto a la planta de tratamiento de Ágreda, es preciso indicar que dicha planta es de titularidad privada, y no caben, por tanto, intervenciones de la administración sobre la misma, dirigidas a establecer la obligación de admitir los residuos generados por terceros; así, se ha indicado al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria, *“que mediante conversaciones con esta empresa y los ganaderos de la zona, se estudien aquellas acciones legalmente viables que pueda adoptar la administración tendentes a acercar posturas y permitir el tratamiento de los residuos de los ganaderos de Fuentestrún en la planta de Ágreda”*.

La Consejería de Agricultura y Ganadería también acepta esta Resolución, al efectuar una inspección a la explotación que carecía de autorización, vaciándola de animales, y tomando las medidas oportunas para evitar enterramientos incontrolados.

1.1.2.2. Incumplimiento de los condicionantes de las licencias ambientales

En primer lugar, hemos de referirnos a la contestación que efectuaron las Administraciones Públicas en el expediente de queja **Q/1665/01**, al que ya nos referimos en el informe del año 2002 presentado a las Cortes de Castilla y León. Dicha queja se refería a los problemas que existían en las distintas naves de una explotación porcina ubicada en la comarca de la Montaña Palentina, en las localidades de Intorcisa y San Pedro de Cansoles, en los municipios de Guardo, Villalba de Guardo y Santibáñez de la Peña, y al presunto incumplimiento de éstas a las condiciones que imponía la Declaración de Impacto Ambiental de todas estas explotaciones. Tras el estudio de toda la documentación presentada, se efectuaron las correspondientes resoluciones a las distintas Administraciones Públicas, y que constan en el anterior informe del año 2002.

En este ejercicio, se ha producido la contestación por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, que no acepta dicha Resolución, en el sentido, de que no procede a la cancelación de la autorización provisional de su inscripción, al haber aprobado la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, con fecha 23 de diciembre de

2002, para el año 2003, por el que se aprueba el Plan Alternativo de Gestión de Purines, hasta que no entre en vigor la planta centralizada de tratamiento de purines.

En lo que respecta al Ayuntamiento de Guardo, nos informa que *“estoicamente y como mal menor”* ha aceptado la aprobación de dicho Plan Alternativo de Gestión de los Purines, hasta que se construyan las dos plantas cogeneradoras de tratamiento de residuos ganaderos ubicadas en el polígono Camprodón, y que cuenta con las licencias municipales de actividad correspondientes. Además, el Ayuntamiento de Guardo nos informa que *“el pasado día 04/02/03, en reunión celebrada por la Comisión de Gobierno de este Ayuntamiento se aprobó la concesión de licencia de apertura condicionada a la puesta en funcionamiento de una planta cogeneradora de tratamiento de residuos en el plazo de un año”* para las plantas ubicadas en su municipio a la espera de la construcción de un gaseoducto de transporte secundario La Robla-Guardo.

La Consejería de Medio Ambiente no contestó a los puntos de la Resolución de esta Procuraduría.

Igualmente, desde esta Procuraduría se remitió informe a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Palencia, por si la actuación de los entonces propietarios de la empresa, hubiese sido constitutivo de delito contra el medio ambiente tipificado en el art. 325 del Código Penal vigente, sin que hayamos tenido noticias al respecto.

Otra cuestión que afecta, sobre todo, 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 supone una quiebra a la legalidad vigente para la instalación de las explotaciones ganaderas. Así, sucedió en el expediente de queja **Q/1156/02**, que hacía referencia a las quejas de algunos vecinos ante la existencia de unas naves de ganado ovino, presuntamente sin licencia, en el municipio de Cerecinos de Campos, en la provincia de Zamora. Así, según el autor de la queja, estas naves se encuentran dentro del casco urbano del pueblo a unos seis metros de viviendas y a dos metros de un parque público, y vierten orina que va a dar al pozo del pueblo; igualmente, ha provocado garrapatas y pulgas en el parque público, y el Ayuntamiento ha otorgado licencia de obras para hacer almacenes de paja, cuando en realidad es para naves de ovejas.

Se solicitó información al Ayuntamiento de Cerecinos de Campos y a la Consejería de Medio Ambiente, informando que estas naves se encuentran ubicadas en el núcleo urbano de dicha localidad y cuenta con las licencias municipales oportunas, al igual que nos informan de la existencia de una Ordenanza municipal reguladora del emplazamiento de explotaciones ganaderas, en la que se decía cuál era el número de cabezas de ganado que podían estar ubicadas en el interior del casco urbano como explotación familiar.

Ante estas respuestas, se procedió, en primer lugar, a estudiar esta Ordenanza municipal ganadera: así, ésta 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, determinado como explotación familiar la que tenga hasta 350 cabezas de ganado ovino, pudiendo estar dentro del casco urbano, ya que no establece ninguna distancia mínima. Sin embargo, estas Ordenanzas municipales ganaderas existentes en los municipios zamoranos han sido declaradas nulas, y no ajustadas al ordenamiento jurídico por reiteradas sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Zamora, como en las de 6 de septiembre de 2001, 2 de septiembre de 2002 y 16 de diciembre de 2002, que, “el contenido de dicha disposición administrativa es verdaderamente de índole urbanístico (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, en dichas Sentencias declaran en ordenanzas ganaderas de otros municipios zamoranos similares a la de Cerecinos de

Campos contrarias a derecho, al regular materia sobre la que no está el municipio habilitado legalmente para su definitiva aprobación; así, se determinó en la Sentencia de 2 de septiembre de 2002: “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 CE 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 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”.

Además, la calificación que hace esta Ordenanza de una explotación de ganado ovino de hasta 350 cabezas, como de explotación familiar, se considera, a juicio de esta institución, incorrecta, debiendo acudir para ello a la Ley de Prevención Ambiental que indica en el Anexo V de esta norma, como corral doméstico, aquella explotación que no superen 1 UGM, o como máximo 15 animales o 20 con crías.

En conclusión, dicha Ordenanza municipal, de conformidad con el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, se entiende que es nula de pleno derecho, al haber regulado una materia que

no sería de competencia estrictamente municipal, debiendo iniciar un procedimiento de revisión de oficio por parte del Ayuntamiento que declare su nulidad.

Con respecto a las licencias de estas explotaciones de ganado ovino, hemos de partir del otorgamiento de la licencia de actividad por el Ayuntamiento de Cerecinos de Campos, tras los informes favorables de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Zamora. No obstante, lo cual, hemos igualmente de indicar que los edificios fueron declarados fuera de ordenación por sendas resoluciones de la alcaldía, por lo que no puede autorizarse ninguna obra de ampliación o reforma, excepto las destinadas a garantizar la seguridad de las personas o bienes, las de corrección de impacto de las instalaciones o actividad en el medio ambiente y la integridad del dominio público. Estas licencias se otorgaron de conformidad con la legalidad vigente y la Ordenanza municipal vigente; sin embargo, según el autor de la queja, se han producido molestias significativas a algunos vecinos de la localidad, provocando incluso la existencia de pulgas y garrapatas en el verano del año pasado tal como reconoció el Ayuntamiento en su informe.

La Consejería de Medio Ambiente tiene competencias subsidiarias en la materia, y que únicamente interviene en caso de inactividad del Ayuntamiento, pero debe permanecer vigilante a la actuación de éste, debiendo hacer un seguimiento al mismo.

Así, la licencia concedida para el desarrollo de la actividad ganadera ovina es ajustada a la legalidad, al no exigir distancia alguna la normativa urbanística de este municipio; en este caso, no se les puede obligar a trasladarse a naves municipales contra su voluntad, por lo que el Ayuntamiento debería formalizar un convenio entre éste y los propietarios, acordando una indemnización para el traslado de estas explotaciones fuera del casco urbano; incluso, en el caso de que el Ayuntamiento lo considerase conveniente, se debería formalizar el correspondiente procedimiento de expropiación forzosa. De esta forma, se lograría el equilibrio entre el desarrollo económico de estos pueblos con el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE), y el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 CE).

Por ello, se formularon las siguientes resoluciones a estas Administraciones:

Ayuntamiento de Cerecinos de Campos

“1. Que, se revise de oficio la Ordenanza municipal ganadera aprobada por el Pleno de la Corporación de 19 de noviembre de 1998, modificada con fecha 5 de mayo de 2000, 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.

2. Que, se lleven a cabo las inspecciones pertinentes en las explotaciones ganaderas, para que éstas cumplan las medidas correctoras establecidas por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Zamora.

3. Que se formalice un convenio entre el Ayuntamiento de Cerecinos de Campos y los titulares de estas explotaciones para trasladar éstas fuera del casco urbano, previa la correspondiente indemnización, y minimizar así los posibles perjuicios que se puedan causar a los vecinos.

4. Que, en el caso de que no se llegase a un acuerdo, se estudie por el Ayuntamiento de Cerecinos llevar a cabo el correspondiente procedimiento expropiatorio para el traslado de dichas explotaciones”.

Consejería de Medio Ambiente

“1. Que, se tenga en cuenta por las Comisiones Provinciales de Actividades Clasificadas dependientes de la Consejería de Medio Ambiente, que las ordenanzas municipales ganaderas similares a la existente en Cerecinos de Campos son nulas de pleno derecho, al regular una materia sobre la que los ayuntamientos por sí solos no están habilitados legalmente para su definitiva aprobación y, particularmente, por contraria a la legislación urbanística señalada.

2. Que, en el caso de que se produjese una inactividad en la actividad inspectora por parte del Ayuntamiento de Cerecinos de Campos en las explotaciones de ganado ovino, se lleve a cabo por parte de los técnicos competentes de esta 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”.

Frente a estas resoluciones, el Ayuntamiento de Cerecinos de Campos informó, que el problema sobrepasaba el ámbito de actuación de su municipio, por lo que había decidido consultarlo a la Consejería de Medio Ambiente, mientras que ésta se mostraba disconforme con lo referente a las Ordenanzas municipales ganaderas, al decir que correspondía su inaplicación y expulsión del ordenamiento jurídico a los Jueces y Tribunales, y no a la Consejería de Medio Ambiente.

1.1.3. Otras actividades o instalaciones

Dentro de este apartado destacamos la queja **Q/587/03** en la que se hacía alusión a las graves molestias generadas por el funcionamiento de la actividad de un taller de reparación de ciclomotores, motosierras y alguna otra maquinaria, así como la venta al público de lubricantes.

El local en cuestión, que se encontraba ubicado en la localidad palentina de Guardo, venía generando graves perjuicios a los vecinos colindantes como consecuencia no sólo de la constante emisión de ruidos, sino también por la emanación de humos procedentes de la diferente maquinaria que en el mismo se reparaba.

A mayor abundamiento, en la queja se ponía de manifiesto que la referida actividad estaba ejercitándose sin las correspondientes licencias, hechos que habían sido constatados por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, y sancionados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia con multa de 601 €, y suspensión temporal de la actividad hasta que se obtuvieran de la autoridad municipal competente las preceptivas licencias.

A pesar de lo anterior, y según manifestaciones del compareciente, la actividad continuaba ejercitándose desde su inicio sin solución de continuidad, y sin que por parte de su titular se hubiera procedido a la regularización de la misma, con los consiguientes perjuicios que esta situación le estaba generando, al carecer las instalaciones de referencia de medida correctora alguna.

Admitida la queja a trámite, esta institución solicitó información tanto al Ayuntamiento de Guardo como a la Consejería de Medio Ambiente en relación con las cuestiones planteadas en el escrito de queja.

Del estudio de la documentación remitida por ambas administraciones, se desprendían los siguientes hechos:

Como ya hemos señalado anteriormente, mediante resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia, de fecha 17 de septiembre de 2001, se había acordado sancionar al titular de la actividad como persona física responsable de una infracción administrativa

muy grave tipificada en el art. 28.2.b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

Con posterioridad el titular de la actividad de referencia había solicitado en el Ayuntamiento la correspondiente licencia de actividad.

Iniciado el correspondiente expediente, el mismo se sometió a información pública, siendo remitido posteriormente a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, que acordó informarlo favorablemente en sesión celebrada el 31 de enero de 2002, aceptando las medidas correctoras contenidas en el proyecto, y exigiendo, así mismo, el cumplimiento de las siguientes condiciones:

a) Inscripción en el Registro de Pequeños Productores de Residuos Peligrosos de la Junta de Castilla y León, así como obligación de llevar el correspondiente libro de registro de dichos residuos, debidamente diligenciados por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia.

b) Prohibición de realizar trabajos del taller en la vía pública.

A la vista de este informe, el 19 de febrero de 2002 el Ayuntamiento de Guardo otorgó Licencia de Actividad y Licencia de Obras al solicitante para la ejecución de las medidas correctoras recogidas en el proyecto.

Pues bien, según se indicaba expresamente en el informe remitido a esta institución por el Ayuntamiento de Guardo, de fecha 8 de octubre de 2003, hasta ese momento *“las obras de acondicionamiento del local, es*

obvio, no se han llevado a cabo y por lo tanto el Ayuntamiento no ha podido otorgar Licencia de Apertura del aludido local”(sic).

A pesar de lo anterior, la actividad había continuado ejercitándose sin solución de continuidad, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba suponiendo para los vecinos colindantes, y sin que por parte de las distintas administraciones competentes se hubiese producido la necesaria reacción administrativa.

En efecto, en el informe remitido por la Consejería de Medio Ambiente nos comunicaban expresamente que la resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia, de fecha 17 de septiembre de 2001, mediante la que se acordó sancionar al titular de la actividad, había sido recurrida en alzada el 24 de octubre de 2001, recurso que, sorprendentemente, y a pesar del tiempo transcurrido, se encontraba aún pendiente de resolución.

En este sentido se señalaba expresamente que *“Teniendo en cuenta que la resolución sancionadora no pone fin a la vía administrativa, 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, aún no se ha procedido a ejecutar la indicada resolución” (sic).*

A la vista de lo expuesto, se recordó a la Consejería de Medio Ambiente lo dispuesto en el art. 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

Procedimiento Administrativo Común, modificado por el art. 1.30 de Ley 4/1999, de 13 enero, en el que se establece que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso.

En el presente caso, sin embargo, habían pasado ya dos años desde el inicio del expediente sancionador, situación que, a todas luces estaba resultando muy beneficiosa para el sujeto infractor, pero gravemente perjudicial para los intereses de los comparecientes.

En efecto la permisividad e inactividad por parte de la Administración regional estaba suponiendo un grave atentado a los derechos de los vecinos afectados por el funcionamiento de una actividad ilegal, funcionamiento que éstos no tienen el deber jurídico de soportar y que se podría haber paliado si la Administración, en el ámbito de sus competencias, no hubiera hecho dejación de sus funciones y hubiese adoptado cuantas medidas fueran necesarias para exigir el estricto cumplimiento de la Ley.

No hay que olvidar que la Administración, como proclama el art. 103 CE, debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho así como o a los fines que la justifican.

Resulta de sumo interés para esta institución resaltar así mismo que, independientemente del intento de legalización del taller objeto del

presente expediente, legalización que, tal y como ya hemos señalado, no había sido llevada a efecto, la actividad venía funcionando sin solución de continuidad desde su inicio con absoluta impunidad.

Debe tenerse en cuenta que las sanciones actúan como un medio de represión para los titulares de este tipo de actividades, y a la vez se insertan en un cuadro garantizador de los derechos de terceras personas que, como en el presente caso, se ven claramente afectados ante la pasividad de la Administración.

Es importante recordar 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 que nos ocupa, el relativo no sólo a la defensa del medio ambiente, sino también al derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio, reconocido expresamente en el art. 18 de nuestra Constitución.

La adecuada resolución de los procedimientos sancionadores se configura como uno de los instrumentos más idóneos para alcanzar la necesaria protección de los ciudadanos afectados por el incumplimiento, por parte de los titulares de este tipo de actividades, de la normativa establecida para su funcionamiento.

En el presente caso, el ejercicio de la potestad sancionadora no estaba logrando su finalidad cuando, a pesar de haberse constatado por parte de la Administración la inexistencia de las licencias oportunas, el taller objeto del escrito de queja se encontraba en pleno funcionamiento.

A juicio de esta Procuraduría del Común, y salvo otras mejor fundadas en Derecho, el abandono de la potestad sancionadora o su ejercicio insuficiente, habida cuenta de la expansión de aquélla y de su amplia penetración en casi todos los órdenes de la sociedad, representan un peligro nada despreciable. La inactividad sancionadora pone en juego los fines legislativos al devaluar el carácter disuasorio de las sanciones, compromete la eficacia de la acción administrativa y empaña la objetividad e imparcialidad que han de dirigirla, al tiempo que genera desconfianza cívica, introduce inseguridad jurídica y aleatoriedad, lo que repugna todo ideal de justicia y Derecho, y puede ser contraria a los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad.

Por otro lado debe tenerse en cuenta que las actividades comprendidas en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia de apertura como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de aquel, 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, 25 de mayo de 1998, entre otras).

En efecto resulta esencial en nuestro ordenamiento administrativo el principio general de sometimiento a licencia previa de la actividad que se discute, así como la obligada sumisión de cualquier Administración a la Ley (art. 103.1 CE).

En el mismo sentido la STS de 3 de junio de 2002, señala expresamente que “la simple actividad derivada de un determinado uso, durante un periodo 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 (RCL 9956185; NDL 22516) 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.”

Por otro lado, la carencia de licencia de apertura habilita a la Administración a suspender la actividad sin más, una vez acreditada la inexistencia del acto de autorización (y en consecuencia el referido control de la Administración) previa audiencia al interesado, y sin que dicha falta pueda suplirse por el transcurso del tiempo.

Secuela de lo indicado es, como indica la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1998, “que la actividad ejercida sin licencia, se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración más o menos larga, que no legitima en ningún caso el transcurso del tiempo, pudiendo, por tanto, ser incluso acordado su cese por la autoridad en cualquier momento, ya que los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que aquí se trata -actividades que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, y de los específicos del Reglamento 30 noviembre 1961, completado por la Instrucción de 15 marzo 1963, justifica que la intervención de control se ejerza, no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también en cualquier momento posterior. No cabe, pues, hablar de derecho adquirido alguno ni de tolerancia o precariedad en el ejercicio de la actividad, fuere o no conocida, a los efectos de legitimación de una

actividad ejercitada desde su iniciación sin licencia, independientemente que ésta hubiese podido ser obtenida de acuerdo con los usos autorizados en ese suelo por el Plan de Ordenación Urbana vigente durante ese lapso temporal”.

Finalmente centraremos nuestra atención, siquiera someramente, en concretar la responsabilidad personal, disciplinaria, o patrimonial, en la que, a la luz del articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pudiera incurrir el personal al servicio de las administraciones públicas.

Son muchas las veces en que la referida norma recurre a la responsabilidad: constituye un derecho de los ciudadanos el exigir las responsabilidades de las administraciones públicas y del personal a su servicio cuando así corresponda legalmente (art. 35 j); un principio de responsabilidad dirige la tramitación y ordenación del procedimiento (arts. 41 y 74), el cumplimiento del deber de resolver y notificar en plazo (art. 42) o la emisión de informes (art. 83.3); y la responsabilidad se contempla en todas sus formas: disciplinaria, patrimonial y penal (arts. 127.3, 145, y 146).

Con estos preceptos la Ley 30/1992 viene a trasladar al seno de la propia organización administrativa y a proyectar sobre el elemento humano que la anima, la posición institucional misma que la caracteriza constitucionalmente.

Se impone en este sentido a los titulares de los órganos y al personal a su servicio (a todos, pues, sean autoridades o empleados

públicos-funcionarios o contratados en régimen laboral o administrativo) el deber de mantenerse fieles a la vocación dinámica e instrumental de la Administración, responsabilizándoles de los fines genéricos que a ésta competen como poder público (art. 9 CE) y haciéndoles partícipes, por tanto, del espíritu de servicio objetivo, eficaz y subordinado a derecho de los intereses generales (art. 103.1 CE).

Este genérico principio de responsabilidad vuelve a declararse, con más contundencia, si cabe, al deber de resolver, en el art. 42.7, a saber:

“(...) El personal al servicio de las administraciones públicas que tenga a su cargo despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación de dictar resolución en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria”.

Teniendo en cuenta que la inactividad constituye el presupuesto de la responsabilidad, resulta, por tanto, obligado señalar que la apertura de un expediente disciplinario procede siempre que en el caso se den indicios suficientes de la comisión de una falta o infracción administrativa, no siendo ello decisión discrecional de la Administración, sino obligación de la misma en cuanto se dé la citada situación indiciaria, a fin de constatarla; y si ello sucede, tal y como podía suceder en el presente caso, la necesidad

de abrir expediente deviene obligado para la Administración, siendo el cumplimiento de tal deber controlable jurisdiccionalmente.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular las siguientes resoluciones formales:

Al Ayuntamiento de Guardo:

“- Que de conformidad con lo establecido en el art. 66 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, y en tanto en cuanto el titular del establecimiento no proceda a la regularización de su situación, esa Administración proceda a la paralización inmediata de la actividad objeto de la presente queja.”

A la Consejería de Medio Ambiente:

“- Que por parte de esa Administración se proceda a la inmediata resolución del recurso de alzada interpuesto hace más de dos años contra el expediente sancionador de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia, de fecha 17 de septiembre de 2001.

- Que, en consideración a los razonamientos jurídicos precedentemente expuestos, se adopten las medidas oportunas, incluso disciplinarias, a fin de remover la inactividad administrativa denunciada en el presente expediente.

- Finalmente y teniendo en cuenta que, con la misma fecha se formula también resolución formal al Ayuntamiento de Guardo, para que, de conformidad con lo establecido en el art. 66 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, proceda a paralizar la actividad objeto de la presente queja, si transcurrido un mes desde la notificación de la anterior resolución, se produjese una inactividad por parte de la Administración local, de conformidad con lo establecido en el art. 64 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Protección Ambiental de Castilla y León, esa Consejería actúe directamente.”

Con fecha 10 de diciembre de 2003 recibimos escrito del Ayuntamiento de Guardo en el que nos comunica la aceptación de la resolución efectuada.

En este sentido nos informan que, la Comisión de Gobierno de ese Ayuntamiento, en sesión celebrada el día 3 de noviembre de 2003, adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

“En base a la resolución formulada por el Procurador del Común y considerando que el titular del establecimiento tiene otorgadas Licencias de Actividad y de Obras, careciendo de la correspondiente de Apertura; esta Comisión de Gobierno, acuerda requerir al interesado para que de forma inmediata cese el ejercicio de la actividad que viene desarrollando en el local de

referencia, la cual no se podrá realizar en tanto no disponga de la preceptiva licencia de apertura o funcionamiento.”

Por otro lado, y hasta la fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta de la Consejería de Medio Ambiente, a pesar de haber reiterado la resolución formulada.

1.1.4. Varios

Dentro de este apartado consideramos oportuno reseñar el expediente **Q/1871/03**, en el que los comparecientes manifestaban su disconformidad con un proyecto para la instalación de una planta incineradora de biomasa en la localidad palentina de Baltanás de Cerrato.

Alegaban los comparecientes, en este sentido, los graves riesgos ambientales y sanitarios que el funcionamiento de la incineradora podría ocasionar en el entorno, riesgos que, según sus manifestaciones, se verían incrementados ante la proximidad de la planta con el casco urbano de la localidad.

Los presentadores de la queja solicitaban, así mismo, que desde esta institución se les informase sobre las medidas legales que podían adoptar ante la negativa, por parte del alcalde del municipio, de realizar un referéndum sobre esta cuestión, referéndum al que sin embargo se había comprometido en diversas reuniones mantenidas con los vecinos de la localidad así como a través distintos medios de comunicación social.

Consideraban que esta actitud limitaba a los vecinos la posibilidad de opinar sobre una cuestión de suma trascendencia para el municipio, pues tal era el calificativo que merecía la conveniencia de permitir la instalación y funcionamiento de una actividad de tales características.

Iniciadas las gestiones de investigación por esta institución, se pudo comprobar que, en efecto se había solicitado autorización administrativa para la instalación de una central de producción de energía eléctrica a partir de biomasa, a ubicar en la localidad palentina de Baltanás, habiéndose presentado, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental.

Los trámites efectuados, al respecto, habían sido los siguientes:

Con fecha 12 de marzo de 2001 la empresa había solicitado el reconocimiento de la condición de instalación de producción de energía eléctrica de régimen especial, al amparo de lo dispuesto en el RD 2818/1998, de 23 de diciembre, de Producción de Energía Eléctrica por Instalaciones abastecidas por Recursos o Fuentes de Energía Renovables, Residuos o Cogeneración.

Como punto de partida, la Consejería de Industria solicitó los correspondientes informes del Ente Regional de la Energía de Castilla y León (en adelante EREN), organismo que, con fecha 12 de julio de 2001,

informó favorablemente la inclusión del proyecto en el régimen especial descrito en el RD 2818/1998 citado.

Con posterioridad, mediante resolución de la Dirección General de Industria, Energía, y Minas se otorgó a la empresa la condición de régimen especial.

Con fecha 5 de febrero de 2002 los promotores del proyecto solicitaron la autorización administrativa para la instalación de la central de biomasa objeto del escrito de queja.

Asimismo, el 26 de marzo se aportaron copia del proyecto de línea de transporte de energía eléctrica, desde la central, a la SET “Soto de Cerrato”.

El día 5 de abril se presentó el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto y el 9 de abril las separatas para la notificación a los organismos afectados.

Con fecha 13 de junio se solicitó nuevamente informe al EREN sobre aspectos técnicos financieros del proyecto, por si fuera preciso ampliar información sobre lo que debía ser el contenido de la información pública y cumplimiento de las condiciones legales que debía tener el promotor.

Una vez recabada la anterior información, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia procedió a iniciar el procedimiento de autorización administrativa.

En este sentido, mediante anuncio en el *BOCYL* 229, de 19 de noviembre de 2002, se sometió a información pública la solicitud de autorización efectuada y el estudio de impacto ambiental presentado para la instalación de la central de biomasa para la producción de energía eléctrica y su línea de transporte de evacuación hacia la subestación transformadora de Soto de Cerrato (Palencia).

La afección medioambiental del proyecto fue evaluada a través de los procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León y el Decreto 209/1995, de 5 de octubre, que regula el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla y León.

Una vez examinado el proyecto, mediante resolución de la Consejería de Medio Ambiente, de fecha 21 de octubre de 2003, se hizo pública la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto, que fue informado favorablemente.

No obstante, se establecen una serie de medidas protectoras, en las que se abordan los siguientes aspectos:

- 1.- Control de contaminación atmosférica
- 2.- Vertidos
- 3.- Residuos
- 4.- Impacto acústico

5.- Impactos derivados de la gestión de la paja

6.- Infraestructuras

7.- Eficiencia energética

8.- Programa de Vigilancia Ambiental

9.- Modificaciones del proyecto

10.- Protección del patrimonio

A la vista de lo expuesto, cabría efectuar las siguientes consideraciones:

La finalidad propia de la evaluación de impacto ambiental es, según doctrina del propio Tribunal Constitucional (STC de 22 de enero de 1998) facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente.

La evaluación de impacto ambiental se formula en dos momentos sucesivos: en un primer momento, un órgano ambiental distinto del órgano competente para aprobar o autorizar el proyecto debe emitir una declaración de impacto ambiental; en un segundo momento, el órgano con competencia sustantiva sobre el proyecto decide si conviene realizar la obra, instalación o actividad y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que aquélla debe realizarse para salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales.

El ordenamiento jurídico conduce, de este modo, a que todas las administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera obras, instalaciones u otras actividades de su competencia.

Nuestro legislador ha optado por configurar la Declaración de Impacto Ambiental (en adelante DIA) como un acto administrativo que, no obstante su esencialidad, participa de la naturaleza jurídica propia de los actos de trámite o no definitivos, pues su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin, el cual sin embargo no queda necesariamente determinado –ni en el sentido de la decisión, autorizadora o denegatoria, ni en el del contenido de las condiciones de protección medioambiental– por la conclusión o juicio que en aquélla se haya alcanzado.

En efecto, su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permiten conceptualarla como una resolución definitiva, directamente revisable por esta Procuraduría del Común. Ni tampoco conduce a ello el que la DIA sea el precipitado de unos trámites precedentes (iniciación, consultas, información al titular del proyecto, estudio de impacto ambiental, información pública, informes) ordenados procedimentalmente, pues todo ello constituye una mera secuencia lógicamente necesaria o conveniente para la formación del juicio en que la DIA consiste, que no transforma su naturaleza jurídica Ni su

enorme trascendencia, también predicable de otros dictámenes, como es obvio. Ni la especialización del órgano que la emite, por la misma razón. Ni su carácter de órgano no consultivo, pues esta nota o elemento no determina por sí sola la naturaleza jurídica de la totalidad de los actos que de él puedan emanar.

Según el principio de concentración procedimental debe esperarse a que se produzca la resolución final del procedimiento para poder plantear todas las eventuales discrepancias que los comparecientes puedan tener, bien sobre el modo en que el procedimiento se ha tramitado, bien sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos esta institución procedió al archivo del expediente, no obstante lo cual y teniendo en cuenta que los comparecientes habían solicitado información a esta institución en relación con la negativa del alcalde de realizar un referéndum sobre la conveniencia de instalar la actividad objeto del escrito de queja, procedimos a informarles sobre la normativa establecida a este efecto.

Como punto de partida se señaló que la Constitución Española, en su art. 92.1, dispone que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos, señalando el número 3 del propio precepto, que una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la misma.

En desarrollo del mandato transcrito, se aprobó la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, que en su art. 2º.1 dispone que la autorización para la convocatoria de consultas populares, por vía de referéndum, en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado.

No obstante lo anterior, la disposición adicional de la referida norma excluye de su ámbito de aplicación las consultas populares que puedan celebrarse por los ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de régimen local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.

Por otro lado debe tenerse en cuenta que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el art. 34.12, establece la competencia de la Comunidad para el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares, de conformidad con lo que disponga Ley a la que se refiere el apartado 3 del art. 92, y los apartados 1 y 32 del art. 149.1 CE, correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria.

Sin embargo, nuestra Comunidad Autónoma, hasta la fecha, no ha llevado a cabo ese desarrollo legislativo, que debe constituir el marco adecuado para el desenvolvimiento de las consultas populares que puedan plantearse.

Por lo tanto, en el supuesto planteado por los presentadores de la queja, éstos debían partir de las disposiciones establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

En primer lugar cabría resaltar que el art. 18 de la referida norma, en el que se establece lo que se ha venido a denominar como el estatuto del vecino, reconoce expresamente entre los derechos y deberes de los vecinos el de pedir consulta popular en los términos previstos en la Ley.

El Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado mediante RD 2568/1986, de 28 de noviembre, encabeza su título VII con la rúbrica del "estatuto del vecino", y en el capítulo primero, que consta de un solo artículo, el 226, sostiene que son derechos y deberes de los vecinos, los reconocidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y los establecidos en las Leyes.

La propia Ley Básica, en el capítulo IV, que titula de la información y participación ciudadana, se refiere a esta cuestión en el art. 71, y afirma que de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno, y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local, que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local.

De entre las varias cuestiones suscitadas por los presentadores de la queja, hay que comenzar por resolver cuál es la naturaleza jurídica de la declaración que contiene el apartado f) del art. 18 de la Ley de 2 de abril de 1985; del contenido del precepto, que cataloga lo que denomina derechos y deberes de los vecinos, hay que extraer la consecuencia obligada de que los

derechos que configura, y entre ellos el del apartado f), tienen la categoría de derecho público subjetivo exigible por tanto, si fuere desconocido, en vía contencioso-administrativa.

Establecido cuanto antecede, se hace ahora necesario examinar si la autoridad municipal, que recibe esa petición formulada por un vecino, puede desconocerla sin más.

Tal y como viene configurado ese derecho en la Ley, la respuesta debe ser forzosamente negativa; pues, como ya hemos señalado, se trata del ejercicio de un derecho público subjetivo, y de la formulación de una auténtica reclamación que en consecuencia debe ser objeto de una contestación.

De recibirse la petición, deberá acordarse por el Alcalde, bien continuar la tramitación, conforme a lo establecido en el art. 71 de la Ley Básica, bien denegarla o rechazarla mediante resolución debidamente motivada, y la denegación puede ser objeto de la necesaria revisión jurisdiccional, dentro del amplio marco que constituye el art. 106.1 CE, y que la jurisprudencia interpreta en el sentido de mostrarse absolutamente contraria al mantenimiento de actos o zonas inmunes al control jurisdiccional.

Después de cuanto hasta ahora se ha dicho, a saber, que el legítimo ejercicio del derecho a pedir la consulta popular debe de ser objeto de la oportuna respuesta por el alcalde y que en caso de ser negativa, podrá ser

fiscalizable ante la jurisdicción, conviene examinar cuáles son los requisitos que deberá reunir la petición, para que pueda ser considerada.

Estos requisitos aparecen contenidos en el propio art. 71 de la Ley de 2 de abril de 1985, que los especifica con toda claridad; en primer término, deberá tratarse de una cuestión o asunto de la competencia propia municipal, o lo que es lo mismo, de las recogidas en el art. 25 de la Ley.

La cuestión que se discute, deberá poseer el carácter de local, de modo que su planteamiento, no podrá superar los límites geográficos del término municipal, y habrá de tener especial relevancia para los intereses de los vecinos, de modo que quedan fuera de la posibilidad de esas consultas, aquellos asuntos que carezcan de interés, o sean normales y habituales en la vida ciudadana, y no encajen en ese concepto jurídico indeterminado, que supone la expresión que emplea la ley de especial relevancia, y por último, la Ley contiene una lógica exclusión que se trate de materias ajenas a las haciendas locales, eliminación que puede deberse a la complejidad de los temas hacendísticos y a su impopularidad, sobre todo si de la imposición de nuevas cargas tributarias se trata.

No ofrece duda que la cuestión planteada por los presentadores de la queja goza de todas y cada una de esas características; ciertamente, la autorización de una central de producción de energía eléctrica a partir de biomasa es una competencia propia municipal, que tiene una especial relevancia para los vecinos, y que es un tema municipal que no afecta a la hacienda local.

Por lo tanto, en opinión de esta institución, y salvo otras mejor fundamentadas en Derecho, consideramos que el Alcalde tenía obligación de tramitar este tipo de peticiones, a través de la celebración de un Pleno en el que se vote sobre la procedencia de celebrar la consulta, debiendo elevarse, de estimarse pertinente, al Gobierno de la Nación la petición de la autorización solicitada.

Las anteriores consideraciones fueron puestas en conocimiento de los presentadores de la queja, procediéndose, en consecuencia, al archivo del expediente.

1.2. Calidad de las aguas

El agua es un factor clave para el desarrollo sostenible y para la reducción de la pobreza, tal como se ha manifestado en numerosos convenios internacionales. En el presente apartado, analizaremos las quejas relativas a la actuación de las distintas Administraciones Públicas en el dominio público hidráulico. El primer aspecto que debemos destacar, es la complejidad competencial existente en esta materia, derivada de la propia CE; así, corresponde a la Administración del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.22 CE, “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...”, siendo éste el caso de Castilla y León, en cuyo territorio confluyen distintas cuencas supraautonómicas: Ebro, Duero, 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.

En lo que respecta a las competencias autonómicas, el art. 32 determina como competencia exclusiva: “los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de Castilla y León”; también, cabe incluir la protección de las aguas y del dominio público hidráulico, dentro de la competencia de desarrollo normativo y de ejecución de “protección de medio ambiente y de los ecosistemas”.

Además, debemos tener muy en cuenta la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía, incluida en la reforma estatutaria establecida en la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, por la gran importancia que tiene la Cuenca del Duero en nuestro territorio (aproximadamente, el 98% del territorio de esta cuenca se encuentra en nuestra Comunidad Autónoma), y que determina que “la Comunidad Autónoma cooperará en los términos previstos en la legislación estatal y mediante los oportunos convenios, especialmente en materia de gestión”.

Debemos tener en cuenta las competencias municipales en la calidad de las aguas, ya que compete a éstos, de acuerdo con el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, las competencias

en la protección del medio ambiente, el suministro de agua a las poblaciones y el tratamiento de aguas residuales.

Por ello, las quejas presentadas se refieren tanto a las actuaciones de las Confederaciones Hidrográficas con competencias en nuestra Comunidad Autónoma (Duero, Tago, Norte y Ebro), dependientes del Ministerio de Medio Ambiente, como de la Consejería de Medio Ambiente y de los municipios, lo que ha dado un mayor grado de complejidad al trabajo de esta institución.

1.2.1. Vertidos y saneamiento

En primer lugar, destacaremos la tramitación del expediente **Q/1123/02**, que mencionamos en el informe del año pasado, y que hacía referencia a la presunta inactividad administrativa ante una denuncia de unos vertidos por una empresa en la localidad de Sorriba del Esla, perteneciente al término municipal de Cistierna en la provincia de León, por lo que solicitamos información a la Confederación Hidrográfica del Duero, el Ayuntamiento de Cistierna, y a la Consejería de Medio Ambiente. Todas las Administraciones Públicas remitieron todas las diligencias practicadas en este asunto a raíz de las denuncias practicadas por la patrulla del Seprona de la Guardia Civil.

En dicha inspección, se constataron los siguientes hechos:

- Dicha planta centra su actividad en la transformación de áridos en hormigón que extraen de una cantera, describiéndose todos los elementos existentes en esa planta.

- Se observan diversos tipos de residuos: cabinas de camiones, hierros, bidones, vehículos y restos de maquinaria que se encuentran depositados a unos diez metros aproximadamente del cauce del río Esla. Igualmente, se ven otros residuos como transformadores eléctricos, neumáticos usados y botes conteniendo aceite usado, dispersos en diferentes zonas de la finca, dos de los cuales han rebasado su nivel, produciéndose un vertido del mismo directamente en el terreno.

- Igualmente, se observa que la balsa de decantación que posee no la utilizan desde hace algún tiempo. Por ello, han hecho una zanja en el terreno a modo de canal donde derivan agua del río, que lo utilizan tanto para la actividad de la planta, como para el lavado de camiones.

Esta denuncia presentada, dio lugar a la incoación del expediente sancionador el día 1 de agosto de 2002 por Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, por si los hechos denunciados fueran constitutivos de infracción de la Ley de Residuos. Sin embargo, de acuerdo con la documentación aportada por el autor de la queja, se produjo el archivo de este expediente por Resolución de 26 de febrero de 2003, de la Dirección General de la Calidad Ambiental de esta Consejería, al haber caducado dicho expediente por haber transcurrido un plazo de más de seis meses en su tramitación.

Igualmente, la denuncia presentada por la Confederación Hidrográfica del Duero, motivó que el Organismo de Cuenca, iniciando Diligencias Informativas por el Área de Calidad de las Aguas que determinó, en principio, que no era precisa la incoación de un expediente sancionador.

Esta empresa tenía una serie de materiales catalogados como Residuos Peligrosos, como transformadores eléctricos, bidones conteniendo aceite y diversa chatarra en la zona de policía del río Esla, que junto a los hechos constatados en la denuncia tiene presunción de veracidad, de conformidad con el art. 137.3 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Además, esta empresa habría tenido almacenados estos residuos dentro de su propiedad, pero sin estar inscrita en el Registro de Pequeños Productores de Residuos Tóxicos y Peligrosos establecido en el Decreto autonómico 180/1994, de 4 de agosto, por lo que habría incurrido en una infracción a la Ley de Residuos, por lo que se abrió expediente sancionador por estos hechos, calificándose ésta como grave, de acuerdo con el art. 5.2 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente, y de desconcentración de otras, en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, que atribuye la competencia del procedimiento sancionador al Director General de Calidad Ambiental.

Sin embargo, dicho procedimiento sancionador caducó al transcurrir más de seis meses en la tramitación del expediente sancionador en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, tal como se consta en los Antecedentes de Hecho en la Resolución de 26 de febrero de 2003, de la Dirección General de Calidad Ambiental, ya que se incóo el procedimiento sancionador el 1 de agosto de 2002, venciendo el plazo máximo para dictar y notificar la Resolución, el 31 de enero de 2003. Sin embargo, el día antes, fue cuando se notificó la Propuesta de Resolución a la empresa imputada, por lo que se produjo efectivamente la caducidad de este procedimiento sancionador, tal como acertadamente se recoge en el Fundamento de Derecho Tercero de esta Resolución.

Desde esta Procuraduría, se insiste a la Consejería de Medio Ambiente en la necesidad de que se lleven a cabo las medidas previstas para agilizar la tramitación de los expedientes sancionadores y, así, de esta forma, evitar la caducidad de los procedimientos sancionadores que, en este caso, supone una vulneración del principio comunitario en materia de medio ambiente de “quién contamina, paga”, al igual que desvirtúa el deber jurídico de las Administraciones Públicas de protección al medio ambiente establecido en el art. 45 CE. La inactividad sancionadora, pone en juego los fines legislativos al devaluar el carácter disuasorio de las sanciones, compromete la eficacia de la acción administrativa y empaña la objetividad e imparcialidad que han de dirigirla, al tiempo que genera desconfianza cívica, introduce inseguridad jurídica y aleatoriedad, lo que repugna todo

ideal de Justicia y Derecho, y puede ser contraria a los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad establecidos en nuestra norma constitucional.

En el caso de que no se hubiese vuelto a incoar un procedimiento sancionador por los hechos denunciados presuntamente cometidos, esta Procuraduría entiende que, por parte de los Agentes Medioambientales debe procederse a inspeccionar dicha empresa -junto con la colaboración de los Agentes del Seprona, si así lo estimasen conveniente-; así, el Decreto 136/2002, de 26 de diciembre, por el que se crea el Reglamento de la Escala de Agentes Medioambientales del Cuerpo de Ayudantes Facultativos de la Administración de Castilla y León, al tener entre sus funciones establecidas en el art. 5.1.b) de dicho Decreto, “la información, inspección y control de las actividades clasificadas, residuos y contaminación”. De esta forma, se comprobaría por parte de la Administración autonómica, de que dichos residuos peligrosos han sido retirados de los márgenes del río Esla y entregados a un gestor autorizado para proceder a su gestión.

Igualmente, en relación con la normativa industrial, hemos de constatar que, en la denuncia de los Agentes de la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil, se dice también que existía un depósito de almacenamiento de gasóleo para uso propio. Los administradores de esta sociedad, presentaron solicitud de autorización administrativa de legalización de instalación de suministro de gasóleo, y de depósito de

almacenamiento de litros de gasóleo, en febrero y mayo de 1999, respectivamente ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León en León, pero sin que constase en la denuncia que dicha autorización se hubiese producido efectivamente. Sin embargo, de la información remitida por la Consejería de Medio Ambiente, no consta que se hubiese remitido esa denuncia al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo para que comprobase esos datos en sus archivos y, en consecuencia, procediese a la incoación del procedimiento sancionador por presunta infracción a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, en relación con las Órdenes de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 9 de octubre de 1995, sobre instalaciones de almacenamiento de carburantes y combustibles petrolíferos para uso propio del consumidor final, y de 12 de junio de 1998, sobre procedimiento para autorización de instalaciones petrolíferas para uso propio. En este supuesto, igualmente, ya ha prescrito la infracción cometida, por lo que, cuando se proceda a la inspección de las instalaciones de dicha empresa por parte de los Agentes Medioambientales, se deben remitir todas estas cuestiones al Servicio Territorial de la Consejería de Economía y Empleo en la provincia de León, para que proceda a comprobar que dichas instalaciones se ajustan a la legalidad vigente.

Con respecto a la licencia ambiental, decir que dicha instalación industrial cuenta con las licencias oportunas que eran precisas de acuerdo con la legalidad vigente en 1986, pero, en el caso de que se hubiese

producido alguna modificación en dicha industria, hubiese sido preceptiva la oportuna licencia ambiental en materia de actividades clasificadas. Para ello, debería procederse a una inspección por parte del personal competente del Ayuntamiento de Cistierna y, subsidiariamente, por la Consejería de Medio Ambiente.

Por ello, se remitió toda la documentación al Defensor del Pueblo, por si hubiese alguna irregularidad por parte de la Confederación Hidrográfica del Duero, formulando las correspondientes resoluciones al resto de Administraciones Públicas implicadas:

Ayuntamiento de Cistierna

“1. Que se lleven a cabo las inspecciones pertinentes en la empresa para que éstas cumplan las medidas correctoras establecidas en la licencia de actividad de 27 de septiembre de 1986, 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.

2. Que, en el caso de que como consecuencia de estas inspecciones, se hubiera modificado alguna instalación de las existentes en el conjunto de instalaciones de las licencias de actividad y obras expedida en su día, se requiera por parte del Ayuntamiento, a que esta empresa corrija estas deficiencias en el plazo marcado en el art. 64 de la Ley de Prevención Ambiental”.

Consejería de Medio Ambiente

«1. Que se tomen las medidas adecuadas y pertinentes para evitar que se vuelva a producir una caducidad en el procedimiento sancionador, como la que se produjo en este caso, ya que supone una vulneración del principio comunitario en materia de medio ambiente de “quién contamina, paga”, al igual que desvirtúa el deber jurídico de las Administraciones Públicas de protección al medio ambiente establecido en el art. 45 CE.

2. Que, se debió remitir en su día al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, la denuncia formulada por el Equipo del Seprona de León, para que hubiera comprobado si procedía a la incoación del procedimiento sancionador por presunta infracción a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, en relación con las Órdenes de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 9 de octubre de 1995, sobre instalaciones de almacenamiento de carburantes y combustibles petrolíferos para uso propio del consumidor final, y de 12 de junio de 1998, sobre procedimiento para autorización de instalaciones petrolíferas para uso propio.

3. Que, en el caso de que no se haya incoado otro, tras la caducidad del expediente sancionador por estos hechos al haber prescrito la infracción, se proceda, por parte de los Agentes Medioambientales, a inspeccionar dicha empresa por si

persistieran los hechos denunciados y que determinaron en su día el procedimiento sancionador por infracción a la Ley de Residuos.

4. Que, en el caso de que se produjese una inactividad en la actividad inspectora por parte del Ayuntamiento de Cistierna de las instalaciones existentes en esta empresa, se lleve a cabo por parte de los técnicos competentes de esta 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».

Ante estas resoluciones, no se ha producido la contestación de las Administraciones Públicas afectadas.

Igualmente, en el informe del año 2002, se menciona la existencia de la **Q/1605/02**, relativa a la presunta contaminación en los acuíferos en el término municipal de Muñoveros, en la provincia de Segovia. Según el reclamante, se presentó una petición en el Servicio de Protección Ambiental de la Dirección General de la Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, para que se incluyese en ese municipio la Zona Vulnerable nº 4, por contaminación de nitratos, por las siguientes razones:

- La existencia de niveles elevados de nitratos en la red de suministro de agua potable que, si bien variables, llevan sobrepasando el nivel de guía durante un período superior a dos años, según datos que constan en informes sanitarios regulares de la Junta de Castilla y León.

- La constatación de existencia de niveles de nitratos superiores a nivel máximo de 50 mg/l establecido en la UE, en la mayoría de aguas superficiales en este municipio.

- Existencia de explotaciones ganaderas y agricultores censados en términos colindantes que vierten purines en éstos.

Ante estas quejas, se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente al respecto, analizando la cuestión en el marco de la regulación establecida en lo que respecta a la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, establecida en el RD 261/1996, de 16 de febrero, y la normativa autonómica establecida en el Decreto 109/1998, de 11 de junio, se designaron las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, y se aprobó el código de Buenas Prácticas Agrarias de Castilla y León.

Esta Procuraduría constató la tardanza por parte de la Consejería, en la contestación a una petición de información ambiental de una Asociación sobre el objeto de queja, por lo que se recordó a ésta la necesidad de cumplir el plazo máximo establecido de tres meses, para así evitar una dilación excesiva en el tiempo y en la reiteración de ésta por parte de los reclamantes.

Sin embargo, la cuestión fundamental es la presunta contaminación por nitratos de origen agrícola en el término municipal de Muñoveros. Esta problemática surge como consecuencia de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, que imponía a los Estados miembros, la obligación de

identificar las aguas que se hallen afectadas por la contaminación por nitratos de esta procedencia, cuyas concentraciones deberán ser vigiladas en una serie de estaciones de muestreo. Al efecto, el Estado Español traspuso dicha Directiva a través del RD 261/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la protección contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, y establecía un plazo de seis meses para que las Comunidades Autónomas designen como zonas vulnerables en sus respectivos ámbitos, “aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas contempladas en el art. anterior”. Se determina como límite, en el art. 3. 2. b) de dicho Real Decreto, para la declaración como Zona Vulnerable, la cuantía de 50 mg/l.

Debemos partir del Decreto 109/1998, de 11 de junio, por el que se designaron las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos, procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero y se aprobó el código de Buenas Prácticas Agrarias de Castilla y León. Entre dichas zonas, se designó la Zona nº 4, en dónde se encontraban los municipios colindantes de Turégano, Veganzones y Cabezuela, estableciéndose un Programa de Actuación en la Orden de 27 de junio, de 2001, de la Consejería de Medio Ambiente.

De acuerdo con los datos facilitados por la Consejería de Medio Ambiente, se habían realizado treinta muestras por parte del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Segovia, en el que sólo tres

tenían concentración de 50 ppm. de nitratos, en 13 la concentración ha oscilado entre 25 y 30 ppm. y en 14 muestreos la concentración estuvo comprendida entre 30 y 40 ppm. Por ello, la Consejería estima que, al no haber superado dicho límite, no debe incluirse el municipio de Muñoveros dentro de la Zona Vulnerable nº 4. Sin embargo, la propia Consejería reconoce que se supera el valor guía de 25 ppm. que establecía en el RD 1138/1990, de 14 de septiembre, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público, en la actualidad derogado.

A través del informe de la Consejería de Medio Ambiente, se remitió por la Confederación Hidrográfica del Duero la solicitud del Ayuntamiento de Muñoveros, para incluir su municipio dentro de la Zona Vulnerable nº 4, y, de acuerdo con datos facilitados por el autor de la queja, en el verano de 1998, se registró un análisis superior a unos 50 ppm. declarándose el agua como no potable durante los meses de julio y septiembre de 1998, por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Segovia.

No es misión de esta Procuraduría, la determinación concreta de cuáles deben ser los municipios que deben ser incluidos como Zonas Vulnerables, ya que corresponde dicha declaración a la Consejería de Medio Ambiente, de acuerdo con los muestreos de los órganos sanitarios competentes y con los datos facilitados por la Confederación Hidrográfica del Duero. No obstante, en este caso, deben tomarse en cuenta la

colindancia con los municipios de Turégano, Cabezuela y Veganzones como Zona Vulnerable nº 4, y el hecho de que el límite de los 50 mg/l. establecido en el Real Decreto, ya mencionado no es absoluto, ya que la norma indica que también pueden declararse aquellas zonas que “pueda llegar a superar este límite si no se actúa de conformidad con el art., 6”, dando un margen de discrecionalidad a la Administración Pública, de acuerdo con el principio de prevención que rige todas las cuestiones sanitarias que puedan afectar al medio ambiente y al ser humano.

Esta Procuraduría debe constatar el incumplimiento de los plazos estipulados para las Zonas Vulnerables en nuestra Comunidad Autónoma; así, el art. 4 del RD 261/1996 ya determinaba un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de dicho Real Decreto, el 16 de febrero, para la designación por parte de las Comunidades Autónomas de las zonas vulnerables; sin embargo, Castilla y León tardó más de dos años en determinar cuáles eran (el 11 de junio de 1998), y otros tres años en la aprobación de sus Planes de actuación.

Este retraso en la puesta en marcha de las zonas Vulnerables también ha repercutido en los plazos de revisión de éstas que también establece el Real Decreto, mencionado, ya que el art. 4.2 de dicha norma estipula que, “Las zonas designadas como vulnerables deberán ser examinadas y, en su caso, modificadas o ampliadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en un plazo adecuado y como mínimo cada cuatro años, a fin de tener en cuenta los cambios o

factores que no hubiesen sido previstos en el momento de su designación”. Dicho plazo se cumplió en el caso de nuestra Comunidad, en el mes de junio de 2002, sin que todavía se haya promulgado el correspondiente Decreto que actualice los datos de contaminación por nitrato, que pudiera haber en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma. De igual forma ha pasado en el resto de las Comunidades Autónomas de nuestro país, al no producirse dicha revisión.

La Consejería de Medio Ambiente en su contestación nos informa que, una vez que disponga de los muestreos realizados por la Confederación Hidrográfica del Duero –órgano competente en cuestión de aguas- procederá a revisar las nuevas zonas vulnerables y valorará la procedencia o no de la inclusión del municipio de Muñoveros en la Zona Vulnerable nº 4. Se debe tener en cuenta, en este caso, que no sólo ha sido una Asociación, la solicitante de la inclusión del municipio de Muñoveros, sino que también ha sido el Ayuntamiento de esa localidad, como representante del interés general en ese municipio, y titular de las competencias en materia de salubridad pública y abastecimiento de agua a las poblaciones, quién lo solicitó en marzo de 2002, ante la Confederación Hidrográfica del Duero. Además, la contaminación de aguas por nitratos, como se puede comprobar en distintas declaraciones, es un problema que afecta a comarcas en dónde se desarrollan las explotaciones porcinas, como sucede en muchos municipios de la provincia de Segovia.

Esta Procuraduría formuló la correspondiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente sobre esta cuestión:

“Que se agilicen los trámites necesarios para cumplir el plazo de cuatro años, establecido en el art. 4 del RD 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, con el fin de actualizar la extensión de las Zonas Vulnerables, designado por Decreto 109/1998, de 11 de junio, a efectos de que, en su caso, se puedan tomar las medidas oportunas, para prevenir la posible contaminación por nitratos, que pudiera desarrollarse en las aguas subterráneas de localidades colindantes a las Zonas señaladas, como es el caso del municipio de Muñoveros”.

Dicha Consejería no ha contestado a la resolución efectuada.

1.2.2. Encauzamiento y defensa de los márgenes de los ríos

En este epígrafe, se encuentran las quejas presentadas acerca de obras de acondicionamiento de los cauces y márgenes de los ríos de nuestra Comunidad Autónoma: así, cabe mencionar las quejas relativas a las obras en los ríos Tormes, a su paso por la ciudad de Salamanca **Q/1958/02**, y Zapardiel, a su paso por Medina del Campo **Q/2063/03**.

A título de ejemplo, cabe mencionar la primera de ellas **Q/1958/02**, -que ya mencionamos en el informe del pasado año-, que hacía referencia a la disconformidad con el proyecto de obras de saneamiento de las márgenes

y ribera del río Tormes a su paso por la ciudad de Salamanca. Según el reclamante, se va a efectuar la mejora de las márgenes del Tormes y su acondicionamiento, que va a correr a cuenta en un 70% de la Sociedad Aguas del Duero, S.A., un 15% de la Junta de Castilla y León y un 15% del Ayuntamiento de Salamanca. Sin embargo, según el escrito de queja, esta obra se considera insuficiente, ya que el río Tormes necesita un dragado para arrancar al cauce toda la contaminación y todas las arenas transportadas por las corrientes de las aguas; esta petición se había formulado a la Confederación Hidrográfica del Duero, organismo que no había respondido a dicha petición del interesado.

Se solicitó información a las Administraciones Públicas implicadas firmantes del proyecto. Siendo una competencia de la Confederación Hidrográfica del Duero, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, esta nos manifestó en el último párrafo de su escrito que tomaba nota de la sugerencia presentada, para futuras actuaciones que pudiera hacer ese organismo. Por ello, se archivó el expediente de queja, al no existir irregularidad alguna en la actuación de estas Administraciones.

1.2.3. Abastecimiento de agua a poblaciones

En este apartado, debemos recoger las quejas presentadas a esta Procuraduría por los usuarios con respecto a la baja calidad del agua para consumo humano. Así, cabe destacar la **Q/2131/02** relativa a los problemas existentes en la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) en la localidad de Briviesca, de la provincia de Burgos, que se encontraba

sobresaturada desde su inauguración en 1995, y que le impedía eliminar el volumen de aguas a tratar. La consecuencia era la contaminación que sufrió el río Oca en el mes de agosto de 2002, a su paso por este municipio y por otras poblaciones ribereñas del río Oca, y que determinó la presentación de diversas denuncias, ante el Puesto de la Guardia Civil, al denunciar que el río olía mal, el agua tenía espuma y en ocasiones era de color verde, y habían aparecido peces muertos.

Como consecuencia de esta queja, se solicitó información al Ayuntamiento de Briviesca, a la Consejería de Medio Ambiente y a la Confederación Hidrográfica del Ebro. Ante esta petición, el Ayuntamiento contesta indicando que, esta depuradora dispone de licencia de obras y de actividad desde 1996, y que fue construida por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, conforme al diseño contenido en el proyecto técnico aprobado. Una vez puesta en funcionamiento, y comprobado que se adecuaba a los parámetros establecidos, fue entregada al Ayuntamiento para que gestionase su mantenimiento. Sin embargo, el propio Ayuntamiento reconoce que ésta se ha quedado pequeña, y siendo, consciente de ello, aprobó, y posteriormente remitió a la Confederación Hidrográfica del Ebro, un Proyecto de Ejecución para la ampliación y reforma de la misma, habiendo sido informado favorablemente por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, siempre supeditado a determinadas prescripciones. La Confederación Hidrográfica del Ebro y la Consejería de Medio Ambiente, informan que los hechos denunciados han

sido puestos en conocimiento del Juzgado correspondiente, y que conocen el proceso de ampliación de la EDAR de Briviesca.

Ante estas informaciones, se estudió por esta Procuraduría la situación general de esta Estación Depuradora, ya que no procedía al análisis de los vertidos contaminantes sobre el río Oca, al estar el asunto pendiente de resolución judicial en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 1 de Briviesca, de conformidad con el principio de independencia judicial establecido en el art. 117 CE. En este aspecto, es de destacar la ausencia de una licencia de apertura por parte de esta Depuradora, que suponía, de conformidad con la Ley de Actividades Clasificadas entonces vigente, la comprobación de que las características técnicas de la construcción se ajustan a lo establecido en el proyecto de instalación. Por lo tanto, en su momento, se debía haber incoado un expediente sancionador por infracción muy grave a la Ley de Actividades Clasificadas, por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, órgano competente para ello. Sin embargo, con la actualmente vigente Ley de Prevención Ambiental, se ha producido un cambio en el régimen sancionador de la materia, ya que la sanción se tipifica como muy grave o grave, en virtud de que se haya puesto en grave peligro o no la salud de las personas, de conformidad con el art. 74 de la misma.

Con respecto a las deficiencias en la instalación, el Ayuntamiento de Briviesca nos da traslado de un informe por el que se dice que esta depuradora está en perfecto estado de funcionamiento, y los resultados

serán idóneos en el momento en que se cumpla la Ordenanza Municipal de Vertidos por parte de los usuarios de la red de saneamiento, aunque reconoce pequeños problemas en determinados aspectos fácilmente solucionables: golpe de ariete que se produce en la impulsión, dificultad de limpieza en el pozo de elevación y deterioro de los equipos de riesgo que se encuentran en el mismo pozo de salida del agua al cauce receptor, e instalación de un sistema de alimentación ininterrumpida para evitar problemas de corte en el suministro eléctrico. Por tanto, se debe producir en la actualidad una inspección por parte municipal para comprobar estas deficiencias en el funcionamiento de la depuradora, y requerir para su corrección, actuando de forma subsidiaria la Consejería de Medio Ambiente.

En lo que respecta a la mejora de las instalaciones, el Ayuntamiento de Briviesca es concluyente, en el sentido de solicitar a esta Procuraduría que se inste a la Administración competente, y de prioridad, agilizando el proyecto de ampliación de la EDAR, por cuanto este Ayuntamiento, se muestra sensiblemente preocupado por el problema surgido.

Este hecho es reconocido por la Consejería de Medio Ambiente, al determinar que es constatable que la EDAR de Briviesca puede mejorarse, por lo que se tiene programado una ampliación de ésta que se desarrollaría previsiblemente en el año 2004.

Las competencias al respecto son municipales, ya que el art. 25.2 1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Ley de Bases del Régimen

Local, determina como competencia a prestar el tratamiento de aguas residuales, por lo que corresponde al Ayuntamiento de Briviesca el ejercicio de esa competencia.

La normativa regional al respecto se encuentra en el Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana, en el que se fijan las actuaciones a desarrollar en el Plan Regional de Abastecimiento y en el de Saneamiento, centrándonos en éste último que se dicta como consecuencia de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, que establece la construcción de colectores y depuradoras de tratamiento secundario, en los núcleos de población entre 2.000 y 15.000 habitantes, entre los que se encuentra la localidad de Briviesca, antes del 31 de diciembre de 2005. Para ello, el Plan determina que el sistema seleccionado será el siguiente:

- Sistemas de procesos blandos y semiblandos de bajo coste de explotación y mantenimiento. Dentro de estos tipos de sistemas, se considerarán con especial atención los lagunajes, filtros verdes y lechos de turba, que si bien exigen costes de inversión similares a las convencionales y espacios mayores, permiten su explotación con medios técnicos y humanos sencillos, y asequibles a los municipios de este tamaño.

- En los casos en que la ocasión lo requiera, se podrán combinar dichos procesos con elementos singulares propios de los procesos convencionales, como por ejemplo de unos decantadores primarios.

- La eficacia a exigir estos sistemas, será de una reducción mínima del 70 por ciento de la DBO5 y del 90 por ciento del total de sólidos en suspensión.

Por lo tanto, es preciso que se produzca el acuerdo entre todas las Administraciones Públicas implicadas para la ampliación y mejora de la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Briviesca, que minimice la contaminación fluvial en el río Oca, que provocó, tal como hemos visto en el verano de 2002, una amplia mortandad de peces, y que motivó el objeto de esta queja, habilitando para ello las partidas presupuestarias necesarias para que así se ejecute dicho proyecto en el año 2004, tal como se decía en el informe de la Consejería de Medio Ambiente.

Se agradeció a la Confederación Hidrográfica del Ebro la información facilitada, efectuando las siguientes resoluciones a las otras Administraciones Públicas implicadas:

Ayuntamiento de Briviesca:

“1. Que se lleven a cabo las inspecciones pertinentes en la Estación Depuradora de Briviesca (EDAR) para averiguar las deficiencias existentes en la instalación que han motivado sus problemas de funcionamiento, 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.

2. Que, tras la realización de las inspecciones señaladas, se otorgue la licencia de apertura de la EDAR de Briviesca por parte del Alcalde de la localidad en el caso de que cumpla los requisitos establecidos en los arts. 33 y ss. de la Ley 11/2003 mencionada.

3. Que, en el caso de que dichas irregularidades no sean subsanadas en el plazo legalmente establecido y se den los requisitos establecidos en el art. 66 de la Ley de Prevención Ambiental, se lleve a cabo la suspensión de la EDAR, hasta que éstas se subsanen.

4. Que, por parte del Ayuntamiento de Briviesca se solicite y se lleven a cabo las gestiones oportunas a fin de agilizar el procedimiento administrativo, para que la ampliación y mejora de la EDAR de este municipio, se lleve a cabo en el año 2004, tal como consta en el informe remitido por la Consejería de Medio Ambiente y de acuerdo con el Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana, para así evitar que se vuelvan a producir episodios de contaminación fluvial en el río Oca, como los descritos en el objeto de queja”.

Consejería de Medio Ambiente:

“1. Que, en el caso de que se produjese una inactividad en la actividad inspectora por parte del Ayuntamiento de Briviesca de las instalaciones existentes en la Estación Depuradora de Aguas

Residuales (EDAR) de dicha localidad, se lleve a cabo por parte de los técnicos competentes de esta Consejería, de conformidad con el art. 61.2 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Protección Ambiental de Castilla y León.

2. Que, en el caso de que la EDAR de Briviesca carezca de licencia de apertura y por parte del Ayuntamiento de Briviesca no se adopten las medidas pertinentes para el otorgamiento de ésta, de forma subsidiaria se adopten las medidas pertinentes de conformidad con el art. 64.2 de dicha Ley 11/2003.

3. Que, por parte de la Consejería de Medio Ambiente se lleven a cabo las gestiones oportunas, a fin de agilizar el procedimiento administrativo para que la ampliación y mejora de la EDAR de la localidad de Briviesca, se lleve a cabo en el año 2004, tal como consta en el informe remitido por la Consejería de Medio Ambiente y de acuerdo con el Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana, para así evitar que se vuelvan a producir episodios de contaminación fluvial en el río Oca, como los descritos en el objeto de queja”.

Estas resoluciones fueron aceptadas por las Administraciones implicadas. Así, la Consejería de Medio Ambiente se compromete a actuar de forma subsidiaria, en el caso de que no lo haga la Administración municipal, e informó que había acordado dar los pasos necesarios para la

aplicación práctica del Reglamento Municipal de Vertidos, publicado en el *BOP* de Burgos, el 19 de julio de 1996, estableciendo para algunas industrias potencialmente contaminantes, arquetas de registro en el exterior de la instalación, que permitan la inspección del vertido junto con la obligación de verter por debajo de los parámetros establecidos en el mencionado Reglamento.

Continúa la Consejería que, en la ampliación de la Estación Depuradora, se definiría una segunda línea de tratamiento, además de una mejora en los procesos de pre-tratamiento, ampliación del proceso biológico con eliminación de nitrógeno, modificación del sistema de aireación y del secado mecánico. Para la eliminación del fósforo está prevista la adición de cloruro férrico. De este modo, mediante la ejecución de las obras definidas en el proyecto de ampliación de la EDAR de Briviesca, y el cumplimiento de la citada normativa municipal, se adecuarán los vertidos de la EDAR, a los parámetros establecidos en la Directiva 271/1991 en la que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, evitando que se repitan episodios de contaminación fluvial.

El Ayuntamiento de Briviesca igualmente informa que, tanto la empresa concesionaria como la Concejalía de Medio Ambiente, a través de la Comisión de Seguimiento creada al efecto, viene realizando constantes reuniones para seguir de cerca el funcionamiento e inspección de la misma, por lo que está cumpliendo el requisito de inspección continuada de estas

instalaciones, para que no se vuelvan a producir vertidos contaminantes al río Oca, al igual que siguen esperando la ampliación de la planta de tratamiento, para resolver todos los problemas acontecidos.

2. MEDIO NATURAL

En el presente apartado, se analizan las actuaciones en el área del Medio Natural por parte de las distintas Administraciones Públicas. En éste ámbito corresponde a la Administración del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.23 CE, la “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuaria”; a nivel autonómico, el art. 34 del Estatuto de Autonomía, atribuye a la Comunidad de Castilla y León, las competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas” y en “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos”. Asimismo, de conformidad con el art. 32.9 del Estatuto de Autonomía, no debemos olvidar las competencias exclusivas que tiene, en materia de “pesca fluvial y lacustre, acuicultura, caza y explotaciones cinegéticas y protección de los ecosistemas en que se desarrollen dichas actividades”.

Recordar que la gran novedad legislativa se ha producido a nivel estatal con la aprobación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que viene a sustituir a la legislación preconstitucional todavía

vigente en esta materia, como eran la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, y la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales, y supone la adaptación de esta normativa a los preceptos constitucionales y a las declaraciones internacionales suscritas por nuestro país, para la conservación y desarrollo de los bosques de nuestro planeta. Es preciso tras la promulgación de esta legislación básica por parte del Estado, que se desarrolle posteriormente por nuestra Comunidad Autónoma, la legislación sobre esta materia para adaptarlo a nuestro contexto geográfico y económico.

2.1. Defensa del medio natural

2.1.1. Montes y propiedad forestal

En el presente epígrafe, se analizan las quejas que han presentado los ciudadanos, en la gestión de los montes de nuestra Comunidad Autónoma, tanto por las Entidades Locales propietarias de los mismos, como por la Consejería de Medio Ambiente.

Uno de los temas que se ha analizado, ha sido el de los desprendimientos de rocas de los montes y la responsabilidad de las Administraciones Públicas, que ya tuvimos la oportunidad de apuntar en el informe del año 2002. Así, la **Q/702/02** y **Q/1898/03**, hace referencia a los desprendimientos de rocas que se produjeron en el año 2001 y 2003 sobre algunas casas en la localidad de Torre de Babia, en el municipio de Cabrillanes, de la provincia de León. Según el contenido de la primera

queja, en el mes de marzo de 2001, hubo desprendimientos al desgajarse una porción de roca que chocó contra una cresta rocosa inferior, rompiéndose en diversos fragmentos que cayeron ladera abajo, afectando tanto a una farola de alumbrado público y al pavimento de calles, como a edificaciones situadas en la parte baja de la ladera (cuadras y almacenes). Sin embargo, parte del fragmento inicial había quedado apoyado contra el crestón citado, pudiendo provocar otra serie de daños tanto personales como materiales en el interior de la localidad. Estos se volvieron a producir en octubre de 2003 sobre otra vivienda, sin que hubiese daños personales.

Se solicitó información a las Administraciones implicadas, reconociendo los hechos sucedidos y respondiendo la Consejería de Medio Ambiente, que una de las piedras ha quedado en una posición que puede ser inestable y dar lugar a nuevos desprendimientos, por lo que se ha requerido ayuda al Instituto Geológico y Minero de España, ya que los trabajos de sujeción podrían desestabilizar la roca en cuestión, o sus acompañantes.

Dichos desprendimientos se produjeron en un Monte de Utilidad Pública, propiedad de la Junta Vecinal, y se originaron desde una ladera a una altura de unos 125 metros, y del bloque inicial se fue fraccionando en bloques más pequeños y piedras de gran tamaño. Por lo tanto, de acuerdo con los informes facilitados, queda clara la existencia de un peligro para la seguridad de los vecinos de esta localidad, siendo responsabilidad de la Administración titular del Monte de Utilidad Pública, en el caso de que

hubiere más desprendimientos y afectase a algún bien o persona; así, se ha determinado la jurisprudencia del TS, en la STS, de 27 de octubre de 1990, que determina que no cabe entender estos desprendimientos como fuerza mayor: “A tal efecto, no cabe apreciar la existencia de fuerza mayor, dado que la caída de rocas era perfectamente previsible, al ser consecuencia de un proceso natural derivado de la composición geológica del monte, sin perjuicio de la imprevisibilidad de las fechas de desprendimiento, que es cosa distinta, siendo también evitables las consecuencias dañosas de tal situación, por lo que la simple señalización de peligro de desprendimiento no era suficiente ni apta, para romper la relación de causalidad...”

Esta Procuraduría entiende que, tanto la Junta Vecinal de Torre de Babia, propietaria del Monte de Utilidad Pública, como la Consejería de Medio Ambiente, al ser el órgano encargado de la administración y gestión de estos Montes, son los encargados de llevar a cabo las obras pertinentes para evitar los desprendimientos y desarrollar los trabajos de sujeción y prevenir riesgos a las personas y bienes residentes en esa localidad. Estas obras o mejoras pueden realizarse a cargo del denominado Fondo de Mejoras, previsto en el art. 333 del Reglamento de la Ley de Montes. Igualmente, el art. 334 del Reglamento de la Ley de Montes determina que el Estado -en la actualidad, la Comunidad Autónoma tras el traspaso de competencias-, subvencionará las mejoras en los montes catalogados. De acuerdo con el informe de la Consejería de Medio Ambiente, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, está dispuesto a llevar a cabo estas

obras, tras los informes geológicos precisos, por lo que esta institución espera que se lleve a cabo lo proyectado.

Por ello, en la **Q/702/02**, se efectuaron las siguientes resoluciones a las siguientes Administraciones:

Consejería de Medio Ambiente

“1. Que se colabore con la Junta Vecinal de Torre de Babia, para la realización de las obras pertinentes en el Monte de Utilidad Pública nº 145, con el fin de evitar nuevos desprendimientos como los sucedidos el 25 de marzo de 2001, y poder sujetar la parte del fragmento inicial sujeto en el crestón de la montaña.

2. Que se financie esa obra en la medida de lo posible por parte del órgano correspondiente de la Consejería de Medio Ambiente, bien con el fondo de mejoras, o con fondos propios para minimizar estos riesgos sobre los bienes y personas de esta localidad”.

Junta Vecinal de Torre de Babia

“Que se colabore con el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, y se solicite a éste la realización de las obras pertinentes en el Monte de Utilidad Pública nº 145, con el fin de evitar nuevos desprendimientos como los sucedidos el 25 de marzo de 2001, y poder sujetar la parte del fragmento inicial sujeto en el crestón de la montaña”.

Ante esta resolución, la Junta Vecinal de Torre de Babia contestó, que aceptaba dicha resolución, mientras que la Consejería de Medio Ambiente no ha contestado aún.

Sin embargo, en octubre de 2003, volvió a suceder otro desprendimiento de rocas, afectando a otra casa de esta localidad, según consta en la **Q/1898/03**. Así, en este supuesto, esta Procuraduría volvió a reiterar a las Administraciones con competencias en ese Monte de Utilidad Pública, para que efectuasen las actuaciones pertinentes, para evitar dichos desprendimientos, y que era preciso incoar un expediente de responsabilidad patrimonial para indemnizar los daños y perjuicios sufridos en esa vivienda. De esta forma, se volvieron a efectuar las siguientes resoluciones a estas Administraciones:

Junta Vecinal de Torre de Babia

“1. Que se colabore en la incoación de oficio por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, del oportuno expediente de responsabilidad administrativa, de acuerdo con los motivos anteriormente expuestos, para dilucidar los daños sufridos en la vivienda situada en la localidad de Torre de Babia, y fijar, en su caso, el «quantum» indemnizatorio a los que pudiera tener derecho, de la que la Junta Vecinal de Torre de Babia sería responsable solidaria como titular del Monte de Utilidad Pública nº 145.

2. Que se siga colaborando, como hasta ahora, con el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León y se solicite a éste la realización de las obras pertinentes en el Monte de Utilidad Pública nº 145, con el fin de evitar nuevos desprendimientos como los sucedidos tanto el 25 de marzo de 2001, como el 2 de octubre de 2003, y evitar así que vuelvan a producirse daños materiales, e incluso personales a los vecinos de su localidad”.

Consejería de Medio Ambiente

“1. Que, se acuerde la incoación de oficio por parte del órgano competente, del oportuno expediente de responsabilidad administrativa, de acuerdo con los motivos anteriormente expuestos, para dilucidar los daños sufridos en la vivienda situada en la localidad de Torre de Babia, y fijar, en su caso, el «quantum» indemnizatorio a los que pudiera tener derecho.

2. Se reitera, que se tomen las medidas oportunas para evitar que suceden nuevos desprendimientos en el Monte de Utilidad Pública nº 145, de la localidad de Torre de Babia y así evitar nuevos daños materiales y que puedan afectar a los habitantes de dicho pueblo”.

Igualmente, ha habido quejas sobre la tramitación de expedientes sancionadores en materia de montes por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, como han sido **Q/1984/02, Q/512/03, Q/513/03 y Q/981/03**, que se encuentran pendientes de estudio.

Por último, hacer referencia a los problemas existentes en la distribución de los aprovechamientos vecinales en Montes de Utilidad Pública en diversas localidades, y que ponen de manifiesto algunos ganaderos. Así, en la **Q/1257/01**, se refiere a los problemas de aprovechamientos vecinales de pastos en un Monte de Utilidad Pública, en una pequeña localidad de la montaña leonesa. Por ello, se solicitó información a la Junta Vecinal propietaria del Monte, información al respecto sobre la carga ganadera que soportaba el monte y la negativa al control del ganado presuntamente incontrolado en dicho paraje.

Para analizar esta cuestión, se debe partir de los arts. 242 y ss. del Reglamento de la Ley de Montes, y de lo establecido en la naturaleza comunal de los bienes en la legislación de régimen local. Así, de la información recabada, se desprende que el aprovechamiento de los pastos comunales del Monte, se realizaba de acuerdo con lo dispuesto en las normas indicadas, de manera colectiva, y atendiendo al sostenimiento del ganado de uso propio de los vecinos. En este sentido, si el ganado para el cual se solicitó la ampliación de aprovechamiento de pastos podía ser considerado de uso propio de un vecino, en principio, nada impedía que se reconociera aquel derecho. Ahora bien, el respeto a la conservación del monte, justifica que se deba comunicar anualmente al Servicio Territorial de Medio Ambiente correspondiente, los aprovechamientos que se proponen para el mismo (en este caso indicando el número de cabezas de ganado con derecho a pastar), y que éste pueda someter el aprovechamiento

vecinal de pastos a las prevenciones técnicas que sean necesarias. Esta obligación, a juicio de esta Procuraduría, impide que se hubiera podido estimar la petición de ampliación del número de cabezas de ganado con derecho a pastar en el monte en cuestión, para la anualidad en curso en aquella fecha, sin perjuicio de que dicha ampliación pudiera ser atendida en anualidades sucesivas a aquella en la que se formuló la solicitud, siempre que la conservación y mejora del monte así lo permitiera. En consecuencia, la negativa a la ampliación solicitada para la anualidad en la cual se realizó la petición, no constituye una irregularidad que vulnere los derechos del solicitante.

Desde un punto de vista formal, sí es cierto que presentada una solicitud por escrito ante esa Junta Vecinal, ésta no fue contestada expresamente en la misma forma. En este sentido, es preciso poner de manifiesto, la obligación de resolver expresamente las peticiones o reclamaciones presentadas por los ciudadanos, que vinculan a todas las Administraciones Públicas. Efectivamente, el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, amplía a los sujetos públicos administrativos la prohibición de *non liquet*, que el apartado séptimo del art. 1º CC, preceptúa para los jueces y tribunales. Por tanto, de conformidad con el contenido de la norma jurídico-administrativa citada, la Administración tiene el deber inexcusable de dictar y notificar resolución expresa, deber que se ha intensificado en la última reforma

operada en la normativa reguladora de la actividad de las Administraciones Públicas.

En definitiva, si bien esta Procuraduría no ha podido acreditar la concurrencia de una irregularidad material, en la denegación de la solicitud formulada en su día por el autor de la queja, resulta evidente el incumplimiento por parte de esa Junta Vecinal, como órgano de gobierno de una entidad local menor que es, de una de las obligaciones formales que vinculan a todas las Administraciones Públicas, cual es la de resolver todas las solicitudes presentadas por los ciudadanos. En consecuencia, considerando que ha transcurrido la anualidad para la cual se solicitaba la ampliación de cabezas de ganado con derecho a pastar, procede recomendar, con carácter general, a esa Junta Vecinal que resuelva por escrito todas las solicitudes de aprovechamiento vecinal de pastos, indicando los motivos de la decisión que, en cada caso, se adopte. Asimismo, cabe señalar que en las decisiones que se adopten, deben ser tenidos en cuenta los preceptos antes citados, referidos a la forma en la cual debe llevarse a cabo el aprovechamiento comunal de pastos en montes de utilidad pública, lo cual, en relación con el ganado cuya titularidad corresponde al autor de la queja supone que, si aquél puede ser considerado de uso propio y no perjudica su pastoreo el estado de conservación del monte, debe ser permitido, si no lo hubiera sido ya, el aprovechamiento en su día solicitado.

Con respecto a la existencia de ganado incontrolado en el Monte, la presencia de este tipo de ganado, si se mantuviera, constituiría un elemento de riesgo para el surgimiento de un foco de infección sanitaria animal, al compartir pastos animales saneados con otros cuyo saneamiento se desconoce por encontrarse en un estado semisalvaje e, incluso, proceder de otras Comunidades Autónomas.

Por ello, esa Junta Vecinal, en el ámbito de sus competencias de administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y de regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales (art. 50 a, de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), y dentro de sus posibilidades de actuación, debe adoptar medidas dirigidas a evitar la presencia de este tipo de ganado en los pastos comunales del monte al que nos venimos refiriendo en la presente Resolución. En este sentido, además de la formulación de denuncias como la adjuntada a su información, podría resultar especialmente adecuado a la finalidad indicada, el cercado de los pastos comunales en cuestión, que garantizaría el correcto estado sanitario de los animales que practican el pastoreo en el citado monte, fijaría unos límites al aprovechamiento que permitirían mantener un adecuado estado de los recursos naturales, evitando situaciones anárquicas nada beneficiosas.

Al ser gravoso económicamente, debe acudir a la Administración autonómica para el auxilio de esta Junta Vecinal: en primer lugar, podrá solicitar a través del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León que,

con cargo al Fondo de Mejoras constituido por una parte, de los ingresos obtenidos por las entidades locales de los aprovechamientos realizados en sus montes propios, o comunales, contribuya económicamente a la realización de la mejora del Monte de Utilidad Pública, consistente en el cercado de los pastos comunales integrados en el mismo.

Considerando que, como hemos señalado con anterioridad, la actuación indicada contribuiría a prevenir y, en su caso, erradicar focos de infección de enfermedades animales (como, por ejemplo, la brucelosis), en aquel supuesto, en el que en la actualidad existiera o hubiera peligro de que surgiera un brote de alguna enfermedad de aquel tipo, también puede esa Junta Vecinal, dirigirse a la Consejería de Agricultura y Ganadería, a través de su Servicio Territorial, con la finalidad de solicitar a ésta, que contribuya financieramente a la construcción del cercado indicado. Esta contribución ya se ha llevado a cabo en localidades de la montaña oriental leonesa, especialmente afectadas por brotes de brucelosis, instrumentándose la colaboración financiera a través de la firma de los correspondientes convenios de colaboración.

Por ello, se efectuó la siguiente resolución a la Junta Vecinal propietaria del MUP:

“Primero.- Resolver, expresa y motivadamente, todas las solicitudes de aprovechamiento de los pastos comunales del Monte de Utilidad Pública, teniendo en cuenta para ello el régimen jurídico establecido en los arts. 242 a del Reglamento de Montes,

aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero, y en los arts. 94 y ss. del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las entidades locales.

Segundo.- A la vista de la situación sanitaria actual y de conservación de los pastos comunales indicados, considerar, la posible ejecución de una obra de cercado de los mismos, solicitando para ello la colaboración financiera de la Administración de la CA de Castilla y León, bien a través del fondo de mejoras gestionado por la Consejería de Medio Ambiente, bien mediante la posible firma de un Convenio de Colaboración con la Consejería de Agricultura y Ganadería, en el supuesto de que las condiciones sanitarias antes citadas así lo aconsejen”.

La Junta Vecinal aceptó la mencionada resolución, dirigiéndose a la Consejería de Medio Ambiente para solicitar la ayuda para el cercado de dicho MUP.

2.1.2. Vías pecuarias

El especial valor histórico y medioambiental que, sin duda, revisten las vías pecuarias, incide de manera notable en una CA. como Castilla y León, que cuenta con una de las redes de vías pecuarias más amplias del territorio español, con una longitud de unos 34.638 kilómetros, lo que supone unas 100.000 Has., del territorio de la Comunidad Autónoma.

Considerando lo anterior, cabe hacer especial hincapié en la responsabilidad que recae sobre la Administración Autonómica en orden a lograr una adecuada protección de las vías pecuarias integradas en el ámbito geográfico de la región, en el marco de las competencias atribuidas constitucional y estatutariamente a aquélla. Por ello, volvemos a insistir en la necesidad, de que se presente por parte de la Junta de Castilla y León del proyecto de ley de vías pecuarias para su aprobación por las Cortes Autonómicas, y así desarrollar la legislación estatal básica aprobada por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

Por parte de esta Procuraduría, varias han sido las actuaciones llevadas a cabo en este año, con la finalidad de fiscalizar la actuación administrativa llevada a cabo por los servicios de la Consejería de Medio Ambiente, en relación con las vías pecuarias de la Región.

En este caso, las quejas se han dirigido por ciudadanos que denuncian la presunta falta de atención que hacen los órganos autonómicos en la defensa de las vías pecuarias, correspondiendo casi todas estas quejas a las vías pecuarias en la provincia de Segovia. Así, cabe mencionar la **Q/2017/02**, que hace referencia al estado en que se encuentra el Área Recreativa “La Panera”, enclavada 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. Así, en el escrito de queja, se denuncia que se realizaban hogueras ilegales con sillares de ruinas por parte de particulares, depositan basura, restos de jabones y basura

tiradas en un río declarado como de aguas trucheras, basuras colgadas en puntas que clavan en los pinos, mojones y cantones reales movidos, parte de la vía pecuaria asfaltada. Además, se ponen impedimentos a la utilización de esta vía pecuaria para uso ganadero.

Se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente y al Ayuntamiento de El Espinar. Éste informa 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 Segovia.

La Consejería de Medio Ambiente indica, que el Área Recreativa “La Panera” se encuentra situada, en su mayor superficie, en el Monte de Utilidad Pública nº 148, “Mesas del Puerto”, perteneciente a la Comunidad de Ciudad y Tierra de Segovia, y sólo en una parte de su extensión, en La Vía Pecuaria denominada “Cordel de las Campanillas”, de 37,62 m. de ancho, todo ello dentro del término municipal de El Espinar. Este tramo de vía pecuaria se encuentra deslindado parcialmente por Orden de la Consejería de Medio Ambiente, de 28 de septiembre de 2001, pero no en el Área Recreativa, pero reconoce el asfaltado parcial de ésta con la carretera de circunvalación del área recreativa que se realizó treinta años antes, bajo el amparo de la anterior normativa. Con respecto al impedimento del uso ganadero, esta Consejería, reconoce la existencia de desavenencias surgidas entre un ganadero local y el adjudicatario del contrato para la explotación de las instalaciones del Área Recreativa, reconociendo que se producía

suciedad algún día festivo señalado, siendo responsabilidad del contratista su limpieza.

Dicha queja todavía se encuentra pendiente de estudio por esta Procuraduría.

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, mencionar la puesta en marcha en el año 2003, del Espacio Natural “Sierra de Guadarrama” ubicado en las provincias de Ávila y Segovia, y la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Espacio Natural de las Hoces del Riaza, ubicado en la provincia de Segovia.

En primer lugar, diremos que en el informe anterior referido al año 2002, se hizo mención a la **Q/235/02**, que denunciaba el proyecto de explotación de dos minas de baritina y carbonato cálcico en la localidad de Vegacervera, en la provincia de León, dentro del Espacio Natural Protegido de las “Hoces de Vegacervera”; al respecto, se formuló la siguiente

Resolución a la Consejería de Medio Ambiente que se transcribe para recordar:

“1.- Que, a juicio de esta Procuraduría, no debió ser favorable el informe de 20 de abril de 2001, por parte del Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas de la Dirección General del Medio Natural, de la Consejería de Medio Ambiente, a la solicitud de explotaciones mineras de baritina y carbonato cálcico, en el interior del Espacio Natural Protegido “Hoces de Vegacervera”, de acuerdo con las razones expuestas en los informes del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León de 20 de septiembre de 2000, 16 de marzo de 2001, y del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, de 11 de diciembre de 2000.

2. Que, se tenga en cuenta en futuros informes que tenga que efectuar el Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas, de conformidad con el art. 7 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la necesidad de que éstos sean motivados, ya que si no incurrirían en causa de anulación”.

Posteriormente, se recibió el informe de la Consejería de Medio Ambiente, indicando la aceptación parcial de esta Resolución en el siguiente sentido:

“Primero.- La solicitud presentada no se trataba de una solicitud de explotación minera, sino una petición, para que se emitiese

pronunciamiento vinculante sobre la compatibilidad de la explotación en vigor, al haberse producido la inclusión del área de la concesión en el Plan de Espacios Naturales Protegidos, establecido en el art. 18 de la Ley de Espacios Naturales.

El hecho de que un territorio se haya incluido en el Plan de Espacios Protegidos, no lleva aparejado el que sea un Espacio Natural Protegido, circunstancia que se producirá, en su caso, cuando sea declarado por la Junta de Castilla y León, de acuerdo con las provisiones legales al respecto.

La Ley 8/1991, de 30 de abril, de Espacios Naturales de Castilla y León, considera en su art. 36 como actividades «autorizables», pero que requieren someterse a Evaluación de Impacto Ambiental, las actividades extractivas a cielo abierto.

El Espacio Natural Hoces de Vegacervera, aún no tiene la consideración de «protegido» en el sentido de la Ley 8/1991, (se consideran protegidos los declarados formalmente por Ley de las Cortes Regionales o Decreto, en su caso, de la Junta de Castilla y León), sino que se trata de un espacio en proceso de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Por tanto, la legislación aplicable es la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres a través de su art. 7, y la citada Ley 8/1991, de Espacios Naturales, a través de su art. 8.4.

En el caso que ha motivado el procedimiento, no hay una solicitud sobre un proyecto concreto que permita evaluar la dimensión de la actuación, sino una petición de compatibilidad de la actividad minera en sentido genérico. Parece razonable suponer que, en este estado de tramitación, con el espacio aún sin declarar y siendo la actividad minera autorizable con sometimiento a Evaluación de Impacto Ambiental en los ya protegidos, el Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas de la Dirección General del Medio Natural se pronuncie favorablemente sobre la compatibilidad de la actividad minera en Espacios Naturales, siguiendo el espíritu establecido en la Ley 8/1991, sin que ello signifique que un proyecto concreto, una vez evaluado, pueda ser desestimado, siendo en este último sentido el pronunciamiento del informe de 16 de marzo de 2001 del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León. En definitiva, el Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas, no hizo sino respetar la recomendación dada por el Servicio Territorial de León, y condicionar la posible explotación al momento en que se presentase por la empresa el Plan de Labores y Proyecto de Restauración.

Por los motivos señalados, la Consejería de Medio Ambiente no comparte el primer apartado de la Resolución Formal.

Segundo.- En cuanto a la necesidad de motivación de los informes, se comparte su pronunciamiento. Por tanto, la Consejería de Medio

Ambiente acepta el segundo apartado de la Resolución Formal formulada”.

Asimismo, se han seguido recibiendo quejas relativas al presunto mal funcionamiento en el único Parque Nacional, ubicado en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, como es el Parque Nacional de los Picos de Europa. Así ocurría en el expediente **Q/1506/03**, relativo al retraso en la concesión de una subvención, en una localidad del municipio leonés de Posada de Valdeón, sin que el Organismo Autónomo del Parque Nacional hubiera respondido a la misma. Dicha queja fue remitida al Defensor del Pueblo.

Por último, hemos de mencionar la existencia de una queja **Q/1351/03**, presentada por la falta de inclusión de un municipio en una Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA), con la presunta pérdida de ayudas públicas que ello supone: así, sucedió en el municipio de Melgar de Abajo, en la provincia de Valladolid, que no fue incluido en la ZEPA de Aves Esteparias Tierra de Campos, cuando el resto de municipios colindantes de las provincias de Valladolid, Zamora y León se encuentran dentro de estas ZEPAS, provocando un grave perjuicio y una discriminación que se ha visto reflejada en la Orden MAM 807/2003, de 13 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras del Régimen de Ayudas de la medida agroambiental de variedades autóctonas vegetales en riesgo de erosión genética, para la conservación de la alfalfa de secano, ecotipo “Tierra de Campos”, al no incluirse en el Anexo V de esta Orden.

Esta Procuraduría todavía se encuentra a la espera de la respuesta de la Consejería de Medio Ambiente a la petición de información.

2.3. Caza

En este apartado se hace referencia a todas las quejas presentadas ante esta Procuraduría, relativas a los distintos aspectos del mundo de la caza centrados en dos aspectos: los procedimientos sancionadores al amparo de la Ley de Caza de Castilla y León, y los problemas derivados de los negocios jurídicos alrededor de los procedimientos de constitución, modificación y adecuación de los cotos de caza. En este apartado, se mantienen el número de expedientes de queja en esta área consistentes en, aproximadamente, doce al año.

Asimismo, insistimos en 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 no se constató la existencia de ninguna irregularidad.

A título de ejemplo, cabe destacar el expediente **Q/970/03**, que hace referencia a la disconformidad con la tramitación de un expediente sancionador en la Consejería de Medio Ambiente, por una presunta infracción de la Ley de Caza cometida en la provincia de Zamora.

Tras la admisión a trámite de la queja y la remisión del expediente sancionador, se observó que no había ninguna irregularidad en esta tramitación, ya que, aunque la Administración había extraviado la autorización de caza en dicho coto, el imputado no pudo demostrar que había ojeo ese día, al no haber llegado al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora la comunicación debidamente registrada en tiempo y forma del día de celebración del ojeo por parte de sus organizadores, recordando igualmente la presunción de veracidad que tienen las actas de los Agentes de autoridad, al decir que iba sólo y no se veía ningún otro participante de la cacería en los alrededores. Igualmente, se entiende que el cazador debe llevar la documentación consigo, y no cabe, de acuerdo con la legislación vigente, su exoneración si la lleva en el vehículo.

Sin embargo, en ocasiones, la denuncia se efectúa ante la falta de tramitación de un expediente sancionador por parte de los órganos competentes de la Consejería de Medio Ambiente. Así, se produjo en la **Q/977/03**, relativa a la falta de tramitación de diversas denuncias presentadas por un particular, Agentes de la Guardia Civil y Agentes Forestales por la realización de fase previa regional del Campeonato de España de Galgos en Campo, Copa de S.M. el Rey, en una zona de reserva

de un coto de caza en la localidad de Madrigal de las Altas Torres, en la provincia de Ávila.

Ante esta denuncia, la Consejería de Medio Ambiente nos informa que el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila no hizo ninguna actuación administrativa con estas denuncias: ni acordó la apertura de un período de información previa, ni tramitó un expediente sancionador al respecto, ni formalizó un acuerdo de no incoación si hubiese comprobado la inexistencia de sanción administrativa, ni se comunicó nada al denunciante particular.

Los hechos denunciados se produjeron, por tanto, en la zona de reserva del coto de caza. Esta zona se constituye en los Planes cinegéticos de los acotados como área de exclusión voluntaria de éstos del ejercicio de la caza, como zona de protección de la fauna, tal como se infiere del art. 25 del Reglamento de la Ley de Caza. La constitución de dicha zona de reserva tiene como consecuencia, de acuerdo con el Plan cinegético de dicho acotado aportado por el autor de la queja, que, únicamente, se puede cazar la codorniz durante la media veda, por lo que no es posible el ejercicio de la caza con liebre. Por tanto, para que el campeonato se pudiese haber celebrado en dicho Coto de Caza, se debería haber modificado el Plan Cinegético del acotado, de acuerdo con los trámites legalmente previstos.

En este caso, se produjo la celebración de una fase previa regional del Campeonato de España en la mencionada zona de reserva durante los

días señalados, según consta en las denuncias por los agentes de autoridad que tienen presunción de veracidad. Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, se habría cometido una infracción administrativa durante la celebración de la fase previa regional del Campeonato de España de Galgos en Campo, prevista como infracción grave en el art. 75.19 de la Ley de Caza de Castilla y León, al “cazar dentro de las Zonas de Reserva establecidas en los Planes Cinegéticos de los Cotos de Caza”. El art. 5.1 del Reglamento del procedimiento sancionador determina que: “Será órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador el que establezca la norma sustantiva sancionador o el que tenga competencia por razón de la materia”. En el ámbito de la Consejería de Medio Ambiente, el art. 8 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras, en sus Órganos Directivos Centrales y en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, desconcentra la incoación de los expedientes sancionadores en materia de caza en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León: en este caso, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila. Ante esta infracción, el art. 77 de la Ley de Caza determina como sanción ante una infracción grave, una multa de cincuenta mil a quinientas mil pesetas, y la retirada de la licencia de caza e inhabilitación para obtenerla durante un plazo comprendido entre uno y tres años para el responsable de ésta, graduándose la misma en virtud de las circunstancias que se determinen en la tramitación del expediente sancionador.

Sin embargo, conviene decir que dicha infracción ha prescrito, ya que el art. 82.7 de la citada Ley, establece un plazo de prescripción de un año, comenzando a contarse, tal como determina el punto octavo del citado artículo, “desde el día en que la infracción se hubiera cometido o desde que se tuviera conocimiento de la misma”. Además, dicha paralización debe producirse por causa no imputable al presunto responsable, como es este caso, ya que la causa de la prescripción de dicha infracción administrativa ha sido la absoluta inactividad administrativa por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila. Dicha actividad administrativa se debía haber producido, igualmente, en el caso de que se hubiera considerado que no era infracción administrativa, es preciso igualmente que se formule un acuerdo de no iniciación: el art. 6.4 del Reglamento del procedimiento sancionador prescribe que “...la presentación de una denuncia no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien deberá éste comunicar a los autores de aquéllas los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento”. En este caso, no consta que tampoco se haya hecho.

En conclusión, en dicha queja, la falta del ejercicio de la potestad sancionadora por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila, ha conllevado la prescripción de dicha infracción cometida en su día, en la celebración de una fase previa regional en la zona de reserva del Coto de Caza en el municipio de Madrigal de las Altas Torres, y ha determinado la imposibilidad del ejercicio del *ius puniendi* sobre el ilícito administrativo

cometido, incurriendo este Servicio Territorial en el ejercicio de una arbitrariedad administrativa, cuyo ejercicio –no debemos olvidarlo-, prohíbe el art. 9 CE.

Por todo ello, se efectuó una resolución a la Consejería de Medio Ambiente en los siguientes términos:

“1. Que, en su día, se debió haber incoado expediente sancionador de los hechos denunciados por la Guardia Civil y por los Agentes Forestales del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila, en relación con la celebración del campeonato el mes de diciembre de 2001 y enero de 2002, al constituir una presunta infracción administrativa al art. 75.19 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, al haber organizado la fase previa regional del Campeonato de España de Galgos en Campo en una zona de reserva del Coto de Caza, en el municipio de Madrigal de las Altas Torres.

2. Que se tomen las medidas pertinentes por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila, para evitar que prescriban infracciones como las denunciadas en esta queja, por el transcurso de más de un año sin actividad administrativa.

3. Que se debió haber contestado en su día, por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila a los escritos, presentados por el reclamante, de conformidad con la obligación de resolver, establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero”.

Todavía no ha contestado a esta resolución la Consejería de Medio Ambiente, al no haber transcurrido el plazo de dos meses ello.

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, aquellos que en mayor número de ocasiones dan lugar a que los ciudadanos planteen sus quejas ante esta institución.

Recordaremos que, en el informe anterior, se hacía referencia a los problemas que habían surgido en el coto de caza del municipio de Fermoselle, en la provincia de Zamora, por el que se denunciaba, que este coto de caza había sido declarado extinguido por resolución de septiembre de 2001, del Servicio Territorial de Zamora, al haber finalizado la cesión de los derechos cinegéticos de los terrenos incluidos en el mismo, pero se seguía cazando en esa localidad, y se mantenían las señales indicando la existencia del anterior coto. Por ello, se formularon las siguientes resoluciones a las Administraciones implicadas:

Ayuntamiento de Fermoselle

“Que se modifique el oficio de cesión de derechos cinegéticos por un plazo de quince años a la Asociación para la constitución del

coto de caza en ese municipio, de tal forma que se efectúe, de acuerdo con los motivos expuestos en esta resolución, por medio de certificado de la Secretaría de ese Ayuntamiento del Acuerdo del Pleno en el que se produjo la cesión, de conformidad con lo establecido en la legislación de régimen local”.

Consejería de Medio Ambiente

“1. Que se tenga en cuenta por los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, en el supuesto de que se fije un plazo indefinido de cesión de los derechos cinegéticos por parte de los titulares particulares de terrenos, y se requiera por parte del Servicio Territorial, la fijación de nuevo plazo que debe ser fruto del acuerdo de voluntades de ambas partes, y no sólo fruto de la voluntad unilateral del promotor del coto de caza.

2.- Que se resuelva el Recurso de Alzada interpuesto, en el sentido de desestimar el mismo, por los motivos expuestos en el informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora de octubre de 2001.

3.- Que se requiera al promotor del Coto de Caza, para que aporte certificado de cesión de los derechos cinegéticos sobre los terrenos municipales por un plazo de quince años, emitido por la Secretaría del Ayuntamiento de Fermoselle.

4.- Que se continúe en la vigilancia por parte de los Agentes Forestales adscritos a la localidad de Fermoselle, el cumplimiento de la resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, por el que se declaraba la extinción automática del Coto de Caza, y que estos terrenos pasen a la categoría de vedados al ejercicio de la caza, salvo la autorización específica del art. 26 de la Ley de Caza”.

Dichas resoluciones fueron aceptadas por ambas Administraciones, esperando esta Procuraduría que, de esta forma, sirva para contribuir a la mejora del clima social y entendimiento en el municipio de Fermoselle.

Otra de las cuestiones más problemáticas que suceden en estos cotos de caza, es la disconformidad de algunos propietarios de fincas rústicas, con los negocios jurídicos que hacen los ayuntamientos con particulares en el arrendamiento de los derechos cinegéticos. Así, sucede en la **Q/1141/02**, que se refiere a la existencia de diversos problemas en la gestión del coto de caza en el municipio de Villazopeque, en la provincia de Burgos.

Así, la queja hace referencia a la falta de actualización de las listas catastrales de los propietarios, para saber si cumplen con el porcentaje mínimo de constitución establecido en un 75% de la superficie. Sin embargo, debemos recordar que el catastro no es un título justificativo de la propiedad, sino que supone una finalidad meramente tributaria, de

conformidad con el art. 1.3 de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, de Catastro Inmobiliario.

Con respecto a la falsedad de declaraciones o firmas de propietarios para la constitución de cotos de caza, hemos de decir que, de acuerdo con la Ley de Caza, corresponde el enjuiciamiento de la declaración de falsedad de las firmas o la inexactitud de la superficie catastral declarada en este proceso al ámbito judicial, no correspondiendo a la Administración Pública su fiscalización. Sin embargo, al ser una cesión en precario, tal como hemos dicho anteriormente, los propietarios particulares pueden segregar sus fincas del acotado, en el momento en que deseen, y procediendo a su anulación solamente si superasen el 75%.

Igualmente recordar, tal como se ha manifestado en diversas quejas, que corresponde al Ayuntamiento, a través de su Secretaría, la certificación de la cesión de los derechos cinegéticos, y que la cesión de los bienes municipales debe efectuarse mediante acuerdo del Pleno y, por tanto, no siendo válido que dicha cesión se produzca mediante una mera firma del Alcalde en las hojas de cesión.

Asimismo, en el arrendamiento de los derechos cinegéticos a un particular, se deben respetar los principios básicos de la contratación pública de publicidad y libre concurrencia, igualdad y no discriminación. En el ámbito municipal, la norma general es 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 cabe esta justificación ni existe documentación preparatoria y el Ayuntamiento, en este caso, ha contratado prescindiendo total y absolutamente de cualquier tipo de procedimiento legalmente establecido para formar la voluntad municipal. Por ello, dicho contrato incurriría en causa de nulidad de pleno derecho, establecida en el art. 62 del Texto Refundido de la Ley de Contratos, en relación con el art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, al ser un contrato suscrito prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Por ello, se formularon las siguientes resoluciones a las Administraciones implicadas:

Ayuntamiento de Villazopeque

“1. Que, por parte del Ayuntamiento de Villazopeque se tenga en cuenta, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo citada, la posibilidad de revocar en cualquier momento la cesión en precario de las firmas para constituir un coto de caza los propietarios de fincas rústicas particulares en el municipio de Villazopeque, informando así la posibilidad de segregación, de conformidad con el art. 21 del Decreto de la Ley de Caza.

2. Que, por parte del Ayuntamiento de Villazopeque se subsane la irregularidad formal que concurre en la certificación sobre posesión de derechos cinegéticos de la solicitud de adecuación del Coto Privado de Caza, y que en la certificación sobre posesión de derechos cinegéticos de 23 de mayo de 2001, se efectúe, de acuerdo

con los motivos expuestos en esta Resolución, por medio de certificado de la Secretaría de este Ayuntamiento, de conformidad con lo establecido en la legislación de régimen local, y se incorpore al expediente de adecuación obrante en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos.

3. Que el Ayuntamiento de Villazopeque tenga en cuenta que la cesión de los derechos cinegéticos de los terrenos de su propiedad, se tiene que efectuar por acuerdo del Concejo Abierto, si se cumpliese los requisitos señalados en el art., 50.15 y 50.16 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.

4. Que se tenga en cuenta en este Coto Privado de Caza la posesión de los derechos cinegéticos a favor del Ayuntamiento de Villazopeque, no es hasta el año 2017, sino hasta el año 2009, prorrogable por un período de ocho años más.

5. Que se proceda a la revisión de oficio del contrato de arrendamiento efectuado por el Ayuntamiento de Villazopeque, el 23 de agosto de 2001, al ser éste nulo de pleno derecho, ya que se produjo la cesión del contrato prescindiendo total y absolutamente del procedimiento contractual legalmente establecido en el art. 114 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”.

Consejería de Medio Ambiente

“1. Que, por parte de la Consejería de Medio Ambiente se tenga en cuenta, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo citada, la posibilidad de revocar en cualquier momento la cesión en precario de las firmas para constituir un coto de caza los propietarios de fincas rusticas particulares en el municipio de Villazopeque, informando así la posibilidad de segregación, de conformidad con el art. 21 del Decreto de la Ley de Caza.

2. Que, se ponga en conocimiento del Ayuntamiento de Villazopeque, la irregularidad formal que concurre en la certificación sobre posesión de derechos cinegéticos de la solicitud de adecuación del Coto Privado de Caza BU-10.172, y conceder al Ayuntamiento un plazo de diez días para que incorporen al expediente administrativo una certificación emitida por la persona que, de conformidad con la normativa vigente, viniese desempeñando las funciones de secretaría en las mismas, comprensiva del requisito establecido en el art.3 c) de la Orden de 27 de agosto de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen los modelos oficiales y la documentación necesaria para solicitar la

constitución, ampliación, segregación, cambio de titularidad, prórroga y adecuación de los cotos de caza.

3. Que, se ponga en conocimiento del Ayuntamiento de Villazopeque, la irregularidad formal que concurre en la cesión de los bienes municipales en la adecuación del Coto Privado de Caza BU-10.172, para que se incorpore certificación emitida por la Secretaría de ese Ayuntamiento de acuerdo del Concejo Abierto de dicho municipio de cesión de dichos bienes.

4. Que, se facilite por parte de la Consejería de Medio Ambiente, en el ejercicio de sus competencias, la resolución de todas estas irregularidades analizadas en el objeto de queja, cometidas en la adecuación del coto de caza, titularidad del Ayuntamiento de Villazopeque, y proceder igualmente a la incorporación de las certificaciones señaladas, acordando, en este caso, la convalidación de la Resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, de 14 de septiembre de 2001, por el que se declaró la adecuación del coto de caza.

5. Que, se tenga en cuenta que en este Coto Privado de Caza la posesión de los derechos cinegéticos a favor del Ayuntamiento de Villazopeque, no es hasta el año 2017, sino hasta el año 2009, prorrogable por un período de ocho años más”.

El Ayuntamiento de Villazopeque ha aceptado esta Resolución, estando a la espera de la contestación por parte de la Consejería de Medio Ambiente.

2.4. Pesca

Este año, el número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta institución, en relación con los derechos e intereses del colectivo que desarrollan esta actividad en los ríos de Castilla y León ha disminuido en relación con años anteriores. De esta forma, sólo volver a mencionar, que se ha producido otra queja relacionada con la obligatoriedad por parte de los menores de edad de disponer del Documento Nacional de Identidad para obtener la licencia de pesca, tal como se manifestó en la **Q/1360/03**. En ella, se volvió a poner de manifiesto la consideración por parte de esta Procuraduría, de que no nos encontramos ante una irregularidad por parte de la Consejería de Medio Ambiente, sino que, más allá de su conveniencia, es una exigencia contemplada por la normativa autonómica del sector en cuestión, y por la estatal relativa a la acreditación de la personalidad de los ciudadanos, y dota de una mayor seguridad y exigencia jurídica.

Asimismo, se considera conveniente volver a llamar la atención, sobre la necesidad del desarrollo reglamentario de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla y León, para pormenorizar los contenidos de dicha Ley.

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, del derecho de acceso de información al medio ambiente, modificada parcialmente por el art. 81 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, (en adelante, Ley 38/1995). Esta Ley, según su Exposición de Motivos, supone la transposición al Derecho nacional de “la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente que impone a los Estados miembros, la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica, a acceder a la información sobre medio ambiente que esté en poder de las Administraciones Públicas, sin que para ello sea obligatorio probar un interés determinado, fijando un plazo máximo de dos meses, para conceder la información solicitada y estableciendo los supuestos en que dicha información puede ser denegada”.

Se mantiene el número de quejas planteadas ante esta Procuraduría, relacionadas con el derecho de acceso a la información medioambiental. En general, se ha constatado 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 información, que asegure a todos los ciudadanos el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado, garantizado en el art. 45 CE.

Este año ha disminuido el número de quejas presentadas frente a la falta de contestación de la Consejería de Medio Ambiente; así, cabe destacar las quejas **Q/626/02** y **Q/121/03**, relativas a la falta de contestación sobre el estado de unas vías pecuarias, que solicitaba un funcionario de la Consejería de Medio Ambiente. El autor de la queja exponía que, este funcionario no recibía esta información ambiental a través de la Secretaría General de esa Consejería -órgano encargado para ello según la estructura orgánica de ésta-, y le indicaba que debía recibirla a través de sus superiores jerárquicos, al quedar fuera del ámbito de aplicación de la Ley 38/1995.

Sin embargo, esta Procuraduría entiende que no es preciso la acreditación de ningún tipo de interés al respecto, sino el conocimiento de los datos precisos para el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado prescrito en el art. 45 CE, por lo que no existe una restricción específica en la Ley al acceso a la información ambiental por ser funcionario público. De esta manera, el argumento dado por la Consejería de Medio Ambiente, llevado hasta el extremo, resulta absurdo, ya que, cualquier persona puede tener derecho a la información de la situación de las vías pecuarias, mientras que se le niega a un funcionario público encargado de su vigilancia y custodia.

En definitiva, la condición de funcionario público, en ningún momento, puede suponer una restricción al derecho de acceso a la información medioambiental; sin embargo, se debe distinguir el derecho de acceso, al que se equipara cualquier funcionario público a cualquier ciudadano español, con el uso que se haga del ejercicio de la información medioambiental en su calidad de funcionario público; como tal, debe cumplir los deberes y obligaciones prescritos en los arts. 79 y 80 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado: el deber de respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos, acatando sus órdenes con exacta disciplina, y el deber de riguroso sigilo respecto a los asuntos que conozca por razón de su cargo. Sería en este momento, y en el caso de que incumpliese estos deberes, cuando se le debería incoar el correspondiente expediente disciplinario, pero no cabe hacer un enjuiciamiento *a priori* de este incumplimiento, como hace la Consejería de Medio Ambiente, y denegar el derecho de acceso a la información solicitada sobre el estado de las vías pecuarias.

Por ello, se formuló la siguiente Resolución a la Consejería de Medio Ambiente, en el sentido de facilitar la información medioambiental solicitada al no suponer la condición de funcionario público un criterio restrictivo para poder obtener la información medioambiental solicitada.

La Consejería de Medio Ambiente rechazó esta resolución, al entender que existen dos tipos de situaciones de los administrados frente a

la Administración Pública. Por una parte se encuentra la posición de administrado simple, y por otro la del administrado inserto en una organización administrativa, y sometido a sus facultades de autoorganización, denominada de "especial sujeción". Esta relación de especial sujeción determina su comportamiento con la Administración Pública y le confiere derechos y obligaciones de los que carecen los particulares. Es lógico, por tanto, que deba actuar en un sentido diferente a éstos para acceder a la información que necesita para el desempeño de su puesto de trabajo. Además, la Consejería entiende que supondría un obstáculo el normal funcionamiento de la Administración en esta materia, con el consiguiente perjuicio al resto de ciudadanos que no tienen otra vía de acceder a este tipo de información.

También las quejas se han dirigido a otras Consejerías distintas de la de Medio Ambiente, o se han dirigido a otras Administraciones Públicas: así, cabe mencionar la **Q/248/03**, que se refiere a la falta de contestación de una solicitud de información medioambiental dirigida a una Junta Vecinal, para conocer el estado de obras y árboles que se iban a plantar en un Monte de Utilidad Pública, propiedad de dicha entidad local menor.

La Junta Vecinal comunica que, esta información ya se ha facilitado a través de los concejos abiertos que se celebran en esta localidad, por lo que considera que ya se le ha entregado esta información. Esta Procuraduría entiende que se debe facilitar el derecho de acceso a la información solicitada, al estar amparada, dentro del derecho de acceso a

información medioambiental anteriormente reconocido, al referirse a actuaciones a realizar por parte de la Junta Vecinal en el entorno medioambiental de su localidad: una repoblación forestal y una obra en una presa de riego. Así, corresponde al peticionario escoger libremente el modo o la forma en que quiere disponer de esta información y que debe ser suministrada por la Junta Vecinal. Evidentemente, esta solicitud, ni debe ser abusiva, ni tan genérica para que no sea posible determinar el objeto de lo solicitado (art. 3.3), ni tampoco gravosa económicamente ya que en el párrafo segundo del art. 5 se determina que “el suministro de la información en materia de medio ambiente dará lugar, en su caso, al pago de las contraprestaciones económicas que puedan establecerse, sin que las cantidades a satisfacer puedan exceder de un costo razonable, de acuerdo con lo previsto en la correspondiente normativa sobre tasas y precios públicos”. En este caso concreto, la solicitud no es gravosa, ni abusiva, ni genérica y, además, al solicitante, le basta que le contesten por escrito a su solicitud, al ser éste es el medio escogido por el.

Por ello, se efectuó la correspondiente resolución a la Junta Vecinal:

“Que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, se facilite la información solicitada a esa Junta Vecinal, en escrito de 9 de enero de 2003 al que alude de forma expresa en el informe remitido a esta Procuraduría,

indicando si se va a realizar una repoblación forestal en esa localidad, así como el número de especies arbóreas a plantar, número de Hectáreas y zona exacta a realizar, al igual que si se va a ejecutar la obra aprobada en la presa y la fuente”.

La Junta Vecinal rechazó esta resolución.

Por último, queremos indicar que se han presentado en esta Procuraduría, quejas sobre falta de contestación a solicitudes de información ambiental dirigidas a la Confederación Hidrográfica del Duero; así, a título de ejemplo, cabe mencionar la queja **Q/2043/03**, que se admitió a mediación para conocer el estado de la emisión de vertidos de una urbanización en la provincia de Soria, facilitando, gracias a nuestra intervención, la información solicitada.

ÁREA D

ÁREA D

EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

Expedientes Área.....	121
Expedientes remitidos a otros organismos	9
Expedientes admitidos.....	74
Expedientes rechazados.....	15

1. EDUCACIÓN

1.1. Educación no universitaria

El derecho de todos los ciudadanos a la educación aparece consagrado en el art. 27 de nuestro texto constitucional. Las disposiciones normativas que desarrollan este precepto inciden en la necesidad de formar cívicamente al alumno (art. 1.a y b de la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la enseñanza -LOCE-, art. 1 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo -LOGSE-, y art. 2 de la Ley Orgánica 8/1995, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación -LODE-).

La Ley de Calidad de la Enseñanza, como anteriormente hiciera la LOGSE, potencia el ejercicio de las competencias autonómicas en materia educativa, pero no renuncia a sistematizar las enseñanzas que constituyen los aspectos básicos del currículo -al amparo de la competencia que corresponde al Estado (art. 149.1.1ª, 18ª y 30ª CE)- garantizando de este modo, que la formación de los alumnos tenga un contenido común que permita la movilidad y adaptación curricular.

Con el fin de dar cumplimiento a esta exigencia se fijan las enseñanzas comunes que abarcan contenidos, objetivos, horarios y criterios de evaluación. Con especial énfasis se acoge el objetivo de formar al estudiante en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.

La labor de supervisión de la actuación administrativa, en aras a la salvaguardia de los derechos fundamentales de los ciudadanos consagrados en el Título I de la Constitución, que el Estatuto de Autonomía para Castilla y León encomienda a este Comisionado Parlamentario, encuentra su ámbito de concreción en relación con el Derecho Fundamental a la Educación en la labor de control de la actividad que desarrollan las distintas administraciones con competencias educativas radicadas en nuestra comunidad autónoma, que comprende no sólo a la Consejería de Educación, sino también 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, tienen relación directa con el derecho a la educación.

Dicho esto, en el presente epígrafe, realizaremos un análisis algunas de las quejas tramitadas durante el año 2003 en este área de educación no universitaria. Comenzaremos deteniéndonos brevemente en el comentario de las estadísticas correspondientes a las quejas que se han presentado ante la institución en ese año, para cuya más adecuada valoración iremos comparando con los datos relativos al año 2002.

Como primera característica a subrayar dejamos constancia del incremento experimentado en el número de reclamaciones presentadas por colectivos, fundamentalmente por asociaciones de padres y madres de alumnos. Frente a las 18 del ejercicio 2002, en el transcurso del año 2003 fueron 28 las quejas planteadas por colectivos (**Q/117/03, Q/118/03, Q/195/03, Q/714/03, Q/1053/03, Q/1126/03, Q/1152/03, Q/1164/03, Q/1197/03, Q/1215/03, Q/1216/03, Q/1217/03, Q/1279/03, Q/1341/03, Q/1345/03, Q/1739/03, Q/2033/03, Q/2099/03, Q/2106/03, Q/2207/03, Q/2223/03, Q/2224/03, Q/2225/03, Q/2226/03, Q/2252/03, Q/2253/03, Q/2335/03**).

En términos globales el número de quejas cuya tramitación fue iniciada por el área de educación no universitaria durante del año 2003 fue de 81, cifra también superior a la del año anterior que ascendió a 72 expedientes. A aquella cifra habría que sumar otros 15 expedientes de

quejas de años anteriores y cuya tramitación se ha finalizado durante el ejercicio al que se contrae el presente informe.

Persisten las reclamaciones recibidas sobre educación infantil, 12 en total, sin embargo predominan las quejas relativas a las enseñanzas de educación primaria, 17, frente a las de educación secundaria, 15 en conjunto (cinco menos que el año anterior). El aumento experimentado en la presentación de quejas relativas a enseñanzas artísticas (ya sea música o idiomas) ha supuesto un acrecimiento significativo en esta variedad de reclamaciones, 8 frente a las 4 del año 2002.

En materia de escolarización, las quejas que se han planteado aluden, principalmente, a insuficiencias puntuales en la oferta de plazas en zonas determinadas, relativas, en su mayoría, a educación Infantil, más puntuales en educación primaria y ninguna en educación secundaria.

A nadie se le escapa, hoy, la conveniencia, para un desarrollo armónico de la personalidad del niño, de la etapa educativa que va de los 0 a los 6 años, y, por tanto, la necesidad de la escolarización y servicio público que posibilite este derecho infantil en los primeros años de la vida.

La insuficiencia de plazas para todos los niños y niñas, que solicitan su escolarización en educación preescolar (0 a 3 años) y educación infantil (3 a 6 años), ha sido la causa, un año más, de que los padres de aquellos alumnos que no han conseguido su admisión presentasen queja ante esta procuraduría (**Q/12/03, Q/1114/03, Q/1051/03, Q/1152/03, Q/1249/03, Q/1779/03, Q/1852/03, Q/2033/03, Q/1126/03**).

La educación infantil no está configurada como una enseñanza obligatoria en nuestro sistema. La LOCE recoge su carácter voluntario, es verdad, pero no podemos obviar que la ley consagra, al mismo tiempo, la obligación de las administraciones públicas de garantizar la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que la solicite.

El derecho paralelo de los padres al trabajo demanda, sin duda, la necesidad de un servicio público que cubra dicha etapa educativa. Es una realidad el grave déficit que presenta, sobre todo, la oferta de escolarización en el primer ciclo de las mismas enseñanzas, dirigido a alumnos de 0 a 3 años de edad. Los datos obtenidos, a este respecto, a través de los expedientes de quejas tramitados sobre este particular, reflejan que en general es una etapa poco atendida desde la administración.

Es necesaria una planificación regional de este servicio de una forma descentralizada, con amplias competencias de las entidades provinciales, comarcales y locales en la creación, gestión, mantenimiento y evaluación de los centros.

Se han de considerar las diferencias objetivas y las distintas posibilidades en función del tipo de medio, rural o urbano. En este sentido las dificultades que presenta el medio rural no deben ser obstáculo ni justificación para no hacer realidad un derecho irrenunciable del niño y la comunidad campesina.

Entendemos que no se puede renunciar al derecho a una escolarización de este nivel en los pueblos porque los asentamientos de la población rural sean en Castilla y León dispersos y exista un bajo índice de niños de esta edad por núcleo de población. Esta característica de nuestra región nos obliga a imaginar fórmulas más flexibles y ajustadas al medio.

La realidad educativa en el medio urbano, siendo distinta a la del entorno rural, refleja igualmente la necesidad de que por parte de las corporaciones locales se asuma una mayor iniciativa pública en este campo. Se necesitan guarderías públicas. La realidad demuestra que, hoy por hoy, existen más guarderías privadas ofreciendo este servicio que públicas. Lo preocupante es que, además, no todas éstas alcanzan los requisitos legales y las condiciones mínimas exigidas para una educación de calidad, amén del precio de las mismas que convierte dicha escolarización en un lujo casi inalcanzable para las capas trabajadoras que lo requieran.

La obtención del citado objetivo de escolarización, cuya consecución se deriva de un mandato legal cuyo cumplimiento resulta ya inaplazable, constituiría, de otra parte, un elemento muy importante de cualquier política de fomento a la natalidad, así como a la verdadera inserción laboral de la mujer.

En otro orden de ideas cabe significar que seguimos recibiendo escritos de quejas -aunque en un número muy inferior al de otros años-, a través de las cuales se constata la existencia de centros escolares muy deteriorados, ya sea por su antigüedad o por su mal uso. Igualmente,

encontramos zonas donde la inadecuación entre la demanda y la oferta de plazas escolares determina la aparición de centros masificados, con ocupación de los espacios comunes para habilitar aulas, lo que provoca un importante deterioro de la calidad de la enseñanza en la zona y pone de relieve la necesidad de nuevos centros que cubran la demanda real de plazas.

Como denominador a todas ellas las asociaciones de padres y madres de alumnos, principalmente, reclaman mayores dotaciones presupuestarias que mejoren el estado de conservación de los mismos.

En el presente ejercicio se han presentado, asimismo, quejas que hacen alusión a los servicios complementarios, más concretamente al servicio de transporte escolar. En relación con esta materia, debemos decir que, si bien es cierto que el citado servicio únicamente resulta ser de prestación obligatoria por parte de la administración cuando se refiere a los niveles de enseñanza obligatoria, y siempre que concurren determinadas circunstancias, no es menos cierto 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.

Especial reseña merece el importante número de quejas que, año tras año, vienen denunciando aspectos procedimentales regulados en la Ley

30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, principalmente ante la reiterada y abusiva costumbre de las administraciones de utilizar el silencio administrativo, unido a otros aspectos puntuales de dilaciones en facilitar información administrativa.

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/542/02**, correspondiente a la Dirección Provincial de Educación de Segovia (hizo falta reiterar hasta dos ocasiones la resolución emitida en fecha 6 febrero del 2003 para conocer la postura de la administración frente a la misma. Con fecha 1 de septiembre fue finalmente aceptada); **Q/721/02**, correspondiente, de la misma forma, a la Dirección Provincial de Educación de Segovia (resolución formulada en fecha 29 de abril de 2003 y aceptada el 3 de junio); **Q/1197/02**, correspondiente a la Dirección Provincial de Educación de León (resolución emitida en fecha 24 de abril de 2003 y aceptada el 7 de julio); **Q/1478/02**, correspondiente a la Escuela Oficial de Idiomas de Salamanca (hizo falta reiterar en una ocasión la resolución emitida en fecha 7 de mayo de 2003, el 7 de julio se recibió comunicación aceptando la misma); y **Q/958/03**, correspondiente a la Dirección Provincial de Educación de

Burgos (resolución emitida en fecha 13 de enero de 2004 y aceptada expresamente con suma rapidez el 9 de febrero).

El silencio administrativo negativo no es aceptable como método regular de resolver 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 un 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.

La obligación de las administraciones de dictar resoluciones expresas, ha sido una decisión del legislador, puesta de manifiesto en la Ley 30/1992, en el título Título IV, capítulo primero, concretamente en el art. 42, que se titula -Obligación de resolver-.

Es preciso también tener en cuenta 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 en 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", lo que nos lleva a contemplar los derechos que los

ciudadanos tienen en sus relaciones con la administración y que se describen en el art. 35, cuyo apartado G) establece que los ciudadanos tienen derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan...

Para terminar esta introducción hacemos una breve referencia a la colaboración prestada a esta Procuraduría por los distintos organismos que conforman la esfera educativa no universitaria.

Al respecto hemos de señalar que con carácter general los órganos directivos de la Consejería de Educación y Cultura han alternado respuestas rápidas y bien documentadas, con casos puntuales en que se produjeron retrasos excesivos o se recibieron informaciones poco adecuadas que dificultaron la tramitación por esta institución de algunos expedientes.

En cuanto a las Direcciones Provinciales de Educación hemos de señalar que observamos una especial lentitud en la elaboración de sus informes, si bien los mismos suelen ser rigurosos y exhaustivos.

Por otro lado, en lo concerniente a la administración local debemos reseñar que en algunos casos la ausencia de respuesta y la parquedad de los informes han dificultado nuestra labor supervisora.

1.1.1. Ordenación Educativa

A pesar de los constantes avances que vienen experimentándose, desde el punto de vista de la más adecuada dotación al sistema educativo de los medios materiales y personales precisos para hacer posible la

efectividad del derecho a la educación, se producen, aún, algunas deficiencias, especialmente en relación con las condiciones materiales de los centros, la dotación de profesorado y escolarización de los alumnos.

1.1.1.1. Admisión de alumnos

No cabe duda que los procesos de admisión y matriculación de alumnos en los centros docentes (**Q/2066/02, Q1114/03, Q1152/03, Q/1333/03, Q/1779/03**) genera un significativo número de reclamaciones en la comunidad educativa.

Los procesos para la selección, admisión y matriculación del alumnado en los centros escolares de nuestra Comunidad Autónoma continúan ocupando un lugar destacado con respecto a 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 hacer efectivo su derecho a elegir el centro docente en el que desean educar a sus hijos.

La Ley 10/2002, de calidad de la educación ha introducido modificaciones significativas en la regulación legal del régimen de admisión de alumnos. Algunas de las novedades inciden sobre prácticas irregulares que, en materia de acreditación de las distintas circunstancias valorables a efectos de admisión en los centros docentes, ha denunciado muchas veces esta institución, si bien es verdad que la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León en el curso académico 2003/2004 ha implementado, en las normas que regularon dicho proceso,

una mayor vigilancia recomendada en sucesivas resoluciones, lo que ha sido verdaderamente positivo para los ciudadanos.

Como quedó ampliamente expuesto en el Informe anual del pasado ejercicio 2002, esta procuraduría realizó una profunda reflexión sobre aquellos aspectos normativos y procedimentales que a nuestro juicio podían estar incidiendo en la persistencia de situaciones conflictivas. Durante el año 2003 las quejas recibidas en este ámbito reflejan que las recomendaciones que efectuamos han tenido su reflejo ya que se han puesto en práctica las formas de acreditación documental de los criterios a baremar, aspecto muy conflictivo denunciado reiteradamente por los ciudadanos.

Aún con todo, como ya ha quedado apuntado en la introducción de este capítulo, la escolarización acordada por las autoridades educativas en un centro distinto del elegido en primera opción por los padres genera complicaciones a éstos.

Los criterios de admisión de alumnos que establece la vigente normativa sobre escolarización es objeto de reclamación 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.

Del conjunto de quejas que se remiten a esta institución durante el periodo coincidente con los procesos de escolarización, destacan las de los padres que se ven obligados a escolarizar a sus hijos en diferentes centros por no obtener el menor la suficiente puntuación para conseguir plaza en el

colegio en el que ya está matriculado el hermano mayor, bien por haberse modificado la zona de escolarización, bien por la insuficiencia de plazas para todos los solicitantes (**Q/714/03, Q/1152/03, Q/1333/03**).

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.

En algunas quejas (por ejemplo **Q/1114/03**, correspondiente a la Dirección Provincial de Educación de León) se ha cuestionado, además de los criterios de admisión -normalmente el criterio de la renta de la unidad familiar, que suele ser determinante en la selección-, la ausencia de una especial sensibilidad inicial hacia los padres cuando plantean una situación especial de salud del hijo cuya admisión se discute.

En el caso concreto que nos ocupa, la delicada y crítica salud del niño de 3 años y medio de edad (padecía una grave alergia a las proteínas de leche de vaca con clínica anafiláctica y respiratoria ante pequeños contactos con leche o derivados o alimentos que la contuvieran)

condicionaba gravemente su escolarización, habida cuenta que el colegio donde le habían admitido no ofrecía la prestación de un servicio de transporte escolar que facilitase a la familia (el horario laboral de sus padres era incompatible con el horario escolar) que el niño comiera en su domicilio particular.

Constaba a esta procuraduría las comunicaciones habidas entre la Dirección Provincial de Educación de León y el padre del niño. Por esta razón se admitió a trámite la queja y se requirió informe urgente a la Consejería de Educación, dado que había comenzado el curso escolar sin haber dado respuesta expresa al compareciente respecto a su petición de escolarizar a su hijo en el centro Sagrado Corazón de Jesús (dicho colegio se ubica próximo al Hospital General de León, lo que facilitaba el traslado del niño ante un eventual shock anafiláctico).

No cabe duda que la educación infantil, aún cuando es un nivel de escolarización no obligatoria, desempeña un papel fundamental en la estimulación del desarrollo de las potencialidades del niño, que es esencial si se tiene en cuenta que durante los primeros años de vida se configuran las bases del desarrollo psicológico del individuo.

La asistencia del niño a un centro educativo, aparte de su custodia mientras sus padres trabajan, le aporta unas experiencias que apoyan y complementan las vividas en la familia y puede contribuir eficazmente a compensar alguna de las carencias y a nivelar los desajustes que tienen su origen en las diferencias de entorno social, cultural y económico.

El ejercicio del derecho a la educación es uno de los mejores instrumentos para luchar contra la desigualdad, y a esa edad temprana posibilita la prevención de algunas dificultades que se manifestarán en etapas posteriores, y favorece la integración de niños con necesidades educativas especiales.

La LO 10/20002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación contempla en su Disposición Adicional Quinta, apartado 3, como criterio prioritario a valorar para la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, y por ende afecta igualmente a los centros privados concertados, la concurrencia en los alumnos de enfermedad crónica que afecte al sistema digestivo, endocrino o metabólico y exija como tratamiento esencial el seguimiento de una dieta compleja y un estricto centro alimenticio cuyo cumplimiento condiciona de forma determinante el estado de salud física del alumno.

A la vista de todo ello se consideró necesario formular a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

«Que en atención a las circunstancias excepcionales de salud del niño y al amparo de lo previsto en la Ley de Calidad de la Educación se concilie alguna fórmula que permita la escolarización del niño en el Colegio Sagrado Corazón de Jesús (Jesuitas) o, en su defecto, en cualquier otro que garantice una escolarización segura».

En respuesta a nuestra resolución se nos comunicó la aceptación de la misma, si bien se pusieron de manifiesto las siguientes puntualizaciones:

«La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación regula el marco en el que las Administraciones Educativas deben establecer los procesos de admisión de alumnos. Ahora bien, al no concretar un calendario de aplicación para lo establecido en la disposición adicional quinta, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4º del Código Civil, en cuya virtud “Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”. Por tanto, es de aplicación la disposición transitoria quinta. Vigencia de normas reglamentarias.

El proceso de admisión de alumnos para el curso 2003/2004 se encuentra regulado por el RD 366/97 de 14 de marzo (BOE del 15) y la Orden Ministerial de 26 de marzo de 1997 (BOE 1 de abril).

En este sentido, le informo que las actuaciones realizadas para la escolarización del alumno han sido correctas. Es más, la Dirección Provincial de Educación de León ha ofertado por escrito, con fecha 24 de septiembre de 2003, a los padres del alumno la totalidad de los centros de León en los que tiene vacantes para escolarizar alumnos de 4 años. Entre ellos se encuentra el Centro concertado “Maristas Champagnat” que se encuentra en la misma zona que el

Colegio Sagrado Corazón de Jesús (Jesuitas) y a una distancia similar del Hospital de León, circunstancia esta de vital importancia ante un eventual shock anafiláctico para su precoz y eficaz tratamiento.

En dicho escrito se les informa del procedimiento de solicitud y de que, previo a la escolarización del alumno, el Médico de dicha Dirección Provincial de Educación hará llegar al centro elegido las instrucciones y recomendaciones pertinentes para una mejor protección y prevención de la salud de su hijo».

Una queja que merece comentario, al hilo de estos planteamientos es el expediente **Q/1779/03**. En esta ocasión el asunto que se sometía a nuestra consideración tenía su origen en el problema que afectaba a un alumno escolarizado en 1º de Educación Infantil del Colegio Publico “Virgen de la Quinta Angustia”, en Cacabelos (León) quien padecía, también, una grave alergia a las proteínas de la leche de vaca y al huevo (alta sensibilización) con clínica anafiláctica y respiratoria. Los padres interesaban una mayor vigilancia por parte del profesorado para con su hijo, por ello solicitaban un cuidador especial.

Esta preocupación motivó la admisión de la queja a trámite, pues aunque no se discutía el proceso de admisión propiamente dicho sí se cuestionaba la atención que se le iba a prestar al menor.

Por lo ilustrativo del contenido del informe evacuado por la Dirección Provincial de Educación en León, pasamos a transcribir lo que

viene a ser el quehacer de la administración regional en este tipo de conflictos:

«Con fecha 9 de mayo de 2003 los padres del alumno YYY solicitaron un cuidador especial para su hijo motivado por la alergia que padece a las proteínas de leche de vaca y al huevo.

Posteriormente hubo una reunión entre el padre del alumno citado, el Director del Colegio y el Inspector Educativo del Centro, autorizando los padres la utilización del dispositivo Adreject y respecto a la solicitud del cuidador el Inspector del Centro indicó que debía informar el Área de Programas Educativos, con una propuesta de que la escolarización del niño se realizara con los medios disponibles, previo consenso entre los Padres y la Dirección del Centro y la tutora sobre los cuidados que debe recibir.

Con fecha 28 de agosto de 2003 el Área de Programas Educativos emitió informe en el que se indicaba que la escolarización se realizara con los medios disponibles en el Centro, comunicando dicha Resolución al Centro para que dar traslado de la misma a los padres del alumno.

Con fecha 15 de septiembre de 2003 los padres del alumno citado realizaron una nueva petición de cuidador. En fechas posteriores el Inspector Médico de la Dirección Provincial de Educación, el Secretario Técnico y el Inspector Jefe del Bierzo se reunieron con

los padres del alumno, el Director del Centro y la tutora a fin de intentar solucionar la cuestión planteada, informando los técnicos de la Dirección Provincial que las funciones de Ayudante Técnico Educativo son la asistencia y formación de escolares con minusvalía, situación que no concurría en el caso de un niño con alergia y que en otros Centros con alumnos con una problemática similar al caso se habían adoptado las medidas preventivas adecuadas que se indicaban en el informe del inspector médico y se había informado al profesorado de las actuaciones a realizar en caso de que se produjera una reacción alérgica.

Con fecha 21 de octubre de 2003 se reunió el Consejo de Educación con los representantes de la Asociación de Madres y Padres del Colegio Público “Virgen de la Quinta Angustia” de Cacabelos en la que el Consejero informó que se había encargado un informe específico a un pediatra alergólogo en el que se indicaban las actuaciones a seguir en estos supuestos y expuso el compromiso de la Consejería de enviar un especialista que informase a los padres del Colegio y al Claustro de Profesores sobre la alergia del alumno, alimentos, medidas de prevención y las actuaciones a seguir en caso de que se produjera una reacción alérgica. Asimismo se indicó en la reunión que las funciones de un Ayudante Técnico Educativo no son las de vigilar un niño con un problema alérgico, sino las tareas de ayuda a niños con

minusvalías psíquicas o físicas, y además la compañía de un cuidador sería contraproducente pues daría lugar a un efecto de falsa protección, debiendo escolarizarse el niño en condiciones de normalidad.

Por su parte el Director Provincial de Educación de León manifestó que el Área de Inspección comprobaría el horario del centro a fin de que se proporcionase a la tutora el apoyo necesario de conformidad con lo previsto en el Art. 77.f) de la Orden de 29 de febrero de 1996, en la que se dispone que en caso de que el maestro no cubra su horario lectivo el Director del Centro podrá asignarles tareas de apoyo a otros maestros, especialmente a los de educación infantil.

En el día de la fecha se ha cumplido el compromiso de la Consejería, y el día 30 de octubre han tenido lugar diversas reuniones de un pediatra alergólogo con los padres del alumno, con los profesores, la Dirección el Centro y la Dirección del Centro Médico de Cacabelos en las que se han expuesto tanto las medidas de prevención a adoptar como las actuaciones a seguir en coordinación con el Centro Médico citado en el supuesto de que se produzca una reacción alérgica del alumno, sin que con posterioridad se haya recibido en esta Dirección Provincial escrito o solicitud alguna en relación con la cuestión planteada».

Esta institución, a la vista de la información recabada, no consideró posible advertir que en la cuestión objeto de su queja concurrieran elementos indicativos que hicieran posible la realización de nuevas intervenciones acordes con el ámbito y carácter de los cometidos que tiene legalmente atribuidos, por lo que se procedió al cierre del expediente.

Finalmente nos detendremos en el expediente **Q/2066/02**, muestra significativa de la variedad de asuntos que llegan a suscitarse en el ámbito en el que nos hallamos, y que ponen de relieve que muchos de los escritos que recibimos plantean dudas y solicitan, consecuentemente, información al objeto de resolver los mismos.

El asunto que sometían a nuestra consideración traía su causa en la problemática relativa a aquellos alumnos que procedentes del Bachillerato Unificado y Polivalente con alguna asignatura pendiente (en el supuesto concreto, del curso correspondiente a 3º BUP), sin embargo, se encontraban admitidos en 2º de Bachillerato.

En relación con esta situación se procedió a informar a los comparecientes que la Consejería de Educación y Cultura, con el propósito de facilitar la promoción y titulación de este tipo de alumnos, había dictado la orden de fecha 3 de octubre de 2002 (publicada en el *BOCYL* el 8 de octubre) por la que se convocaba una prueba extraordinaria para la obtención del título de bachiller correspondientes a las enseñanzas de bachillerato unificado y polivalente establecido por la Ley 14/1970, de 4 de

agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa conforme al Plan de Estudios de 1975.

A tal efecto la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa había publicado en los tabloneros de anuncios de las diferentes Direcciones Provinciales de Educación las fechas y los Institutos de Educación Secundaria en los que se celebraría la prueba.

En consecuencia, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en la confianza de que la información trasladada diera respuesta a las dudas suscitadas por los estudiantes afectados por la coyuntura.

1.1.1.2. Vigilancia escolar

La vigilancia de 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.

Desde los ayuntamientos, a través de los servicios sociales, es relativamente fácil situar esas bolsas de marginalidad comenzando a intervenir con ellas y coordinando su intervención con los centros educativos.

La vinculación de la administración local con la educación, se debe, por otro lado, a su relación con los actuales centros docentes públicos de educación infantil, enseñanza básica y educación especial, al ser los titulares demaniales de los terrenos y de estos edificios.

En el transcurso del año 2003, dos han sido las vertientes expuestas por los ciudadanos castellanos y leoneses en relación con la vigilancia escolar. De un lado la vigilancia en los recreos (**Q/117/03, Q/118/03**) y de otro la vigilancia de los recintos escolares (**Q/1899/02**).

Debemos, antes de entrar en el examen de los citados expedientes, poner de manifiesto la deficiente colaboración prestada por el Ayuntamiento de Ponferrada (León) en la resolución del expediente **Q/1899/02**, correspondiente a la falta de vigilancia detectada en el centro escolar “Valentín García Yebra”.

Esta corporación local se ha constituido como receptora de sucesivos requerimientos por parte de esta Procuraduría, y de una manera reiterada las peticiones de colaboración han sufrido unos retrasos tan dilatados como sistemáticos.

La necesidad de una mayor coordinación entre las distintas administraciones públicas sigue siendo inaplazable y deber promoverse en aras de la eficacia de la actuación administrativa y servicio al ciudadano.

En el expediente **Q/1899/02**, la asociación de padres de alumnos denunciaba una insuficiente dotación municipal para el mantenimiento de

unas condiciones mínimas de seguridad y mejora del centro escolar “Valentín García Yebra” de Ponferrada, de propiedad municipal.

La falta de vigilancia que padecía el centro había conducido a que el pabellón infantil sufriera actos de vandalismo ya que en la arena donde jugaban los más pequeños se hubieran encontrado jeringuillas (el patio y las inmediaciones del colegio se convertían en lugares donde se traficaba con drogas los fines de semana). Destacaban, como una muestra más de la falta de vigilancia de las instalaciones del centro, las pintadas aparecidas en alguno de los pabellones del mismo muestra del vandalismo que sufría el entorno escolar.

Planteadas en estos términos la reclamación se admitió la queja a trámite con la finalidad de recabar la información precisa. El Ayuntamiento de Ponferrada envió, tras varios requerimientos, un informe a esta Procuraduría en el que se hizo constar, entre otros aspectos interesados, la siguiente circunstancia:

«...la obligación de vigilancia de la policía municipal en materia educativa se circunscribe a la observancia de la escolaridad obligatoria (art. 25.2.n de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local). En el mismo sentido la LO 1/96 de 15 de enero de Protección Jurídica del menor dispone que cualquier persona que tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado deberá ponerlo en conocimiento de la autoridad pública.

En este sentido, la policía municipal viene realizando un control de tráfico en los horarios de entrada y salida a los colegios públicos».

A la vista de lo anterior, esta institución trasladó las siguientes consideraciones jurídicas a modo de preámbulo de la resolución finalmente dictada, a saber:

El art. 24 de la Ley 86/64, en su párrafo primero, preceptúa que “los ayuntamientos consignarán en sus presupuestos las cantidades necesarias para la conservación, reparación, calefacción, alumbrado y limpieza de los edificios escolares donde funcionen escuelas públicas nacionales existentes en el término municipal”.

Es el art. 51.1º del Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria, de 2 de febrero de 1967 (Ley 193/67, que hoy forma parte del ordenamiento jurídico como norma reglamentaria eficaz), el que atribuye *ex lege* la propiedad de los edificios públicos escolares, cualquiera sea el procedimiento de financiación. El municipio se subroga en todas las acciones y derechos que pudieran corresponder a los organismos que hayan financiado su construcción. Construidos los edificios escolares pasan a propiedad municipal. Así las cosas, el art. 52.5 de dicha normativa articula que “la conservación, reparación y vigilancia de todos los edificios públicos escolares..., independientemente del régimen seguido en su financiación, así como la limpieza y suministro de agua, electricidad, y calefacción de las escuelas correrá a cargo de los municipios, para los cuales consignarán en sus presupuesto la cantidad necesaria a tal fin”.

Conviene recordar, a este respecto, que la degradación de la Ley de Enseñanza Primaria se operó por la Disposición Final cuarta de la Ley 14/1970, de 4 agosto, General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa, cuyo art. 55.a), mantuvo la obligatoriedad de las corporaciones locales respecto de las aportaciones debidas «de acuerdo con la legislación vigente». Por eso, en el momento en que se operó la deslegalización de la Ley de Enseñanza Primaria, ésta quedó como norma reglamentaria eficaz, toda vez que la deslegalización no modificó la regulación anterior. Posteriormente, el art. 55.a) de la Ley 14/1970, fue derogado por la LO 5/1980, de 19 junio, Estatuto de Centros Escolares, si bien dispuso en su art. 20 que las corporaciones locales conservaban (tendrán dice dicha ley orgánica), en relación con los centros docentes, las competencias y obligaciones que las leyes las atribuyen; y no se puede olvidar que la LO 8/1985, de 3 julio, reguladora del derecho a la educación (que derogó la LO 5/1980), estableció en su disposición adicional segunda que en el marco de los principios constitucionales y de lo establecido en la legislación vigente, las corporaciones locales cooperarán con las administraciones educativas correspondientes en el mantenimiento de centros públicos docentes.

Las previsiones anteriores nos llevan a señalar que la LO 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, ha supuesto un avance decisivo en la articulación de las relaciones entre la administración educativa y la administración local.

En efecto, en el marco de una concepción más descentralizada de la educación y más estrechamente relacionada con su entorno más próximo, la mentada ley orgánica prevé, principalmente a través de la Disposición Adicional decimoséptima, la cooperación y participación activas de las corporaciones locales en el ámbito educativo.

Esta cooperación, ya se prevé, tanto en la legislación local, concretamente en el art. 25.2, n), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, como en la legislación educativa, a través de la Disposición Adicional segunda de la LO 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, recientemente modificado por la LO 10/1999, de 21 de abril, reguladora del derecho a la educación, cuyo tenor literal reza: “las corporaciones locales cooperarán con las administraciones educativas competentes, en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que se acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”.

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. 57, número 5, de la LO 1/1990, de 3 de octubre, en lo que hace a la previsión de colaboración de las administraciones locales con los centros educativos.

La vinculación de la administración local con la educación se debe fundamentalmente a su relación con los actuales centros docentes públicos de educación infantil de segundo ciclo, educación primaria y educación especial, al ser los titulares demaniales de estos terrenos y edificios, así como a la tradicional cooperación de la administración local con la administración educativa en la realización de actividades complementarias y en la mejora del servicio educativo.

En este punto conviene llamar la atención sobre el art. 25.2 n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL), el cual circunscribe las competencias municipales a “participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”. Por su parte el art. 57 de la LRBRL, al referirse a la cooperación en general dice “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 la leyes, pudiendo tener lugar en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban”.

Sin embargo, cabe advertir al respecto que la legislación específica en materia educativa no es congruente con la voluntariedad predicada de toda cooperación o colaboración. Así pues, la Disposición Adicional 2ª de la LO 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), establece categóricamente que "las Corporaciones locales cooperarán con las administraciones educativas en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos". De otra parte el RD 2274/1993, de 22 de diciembre de 1993 impone también una cooperación ampliándola en contenido respecto a la LODE.

En efecto, en su art. 6 se contempla expresamente que: “la conservación, el mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil de segundo ciclo, educación primaria o educación especial, dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, corresponderán al municipio respectivo”.

Puede así distinguirse, en base a los textos educativos antes citados, una cooperación forzosa y una cooperación voluntaria.

La cooperación es forzosa (auténticas cargas) en el estudio de las necesidades educativas del término municipal para la aprobación de programas de construcciones escolares; en la cesión de terrenos para ubicar centros de educación primaria y educación secundaria (ESO); en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros en que se imparten

educación infantil del segundo ciclo, educación primaria, educación especial y enseñanza secundaria obligatoria; y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

La cooperación será voluntaria en lo referente a: distribución y almacenamiento del equipo escolar; prestación de actividades o servicios complementarios, que también pueden dar lugar a Convenio; asunción de titularidad de centros docentes, que puede alcanzar incluso a los centros municipales de bachillerato; y suscripción de Convenios para la gestión de construcciones escolares, que comprende la redacción de los proyectos, la construcción de nuevos centros, las obras de sustitución de centros de educación secundaria.

De todo lo expuesto resulta claro que, las obligaciones municipales respecto de estos centros son las que determina la Disposición Adicional 17ª de la LOGSE, en la redacción definitiva dada por la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 1996, en su art. 168.

En efecto, la Disposición Adicional 17ª de la LOGSE no habla de colaboración ni de cooperación voluntaria u obligatoria. Afirma simplemente, e impone, a los Ayuntamientos las cargas y obligaciones que en el propio texto se especifican y las impone por ley formal y orgánica. Se trata de una colaboración forzosa, que armoniza perfectamente con el art. 71 del RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local.

Resta únicamente señalar que la ESO, impartida en centros de propiedad municipal, se incorpora como carga a partir de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (LMFAOS), que modifica como hemos expresado más arriba la Disposición Final 17ª de la LOGSE.

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que los arts. 51, 52 y 89 de la Ley de Enseñanza Primaria permanecen vigentes, aunque deslegalizados. La LODE primero y la LOGSE después respetaron su vigencia, en lo que no se opusieron a ellas. La Disposición Final 17ª de la LOGSE fija las cargas obligatorias de los Ayuntamientos respecto de la Enseñanza. A partir de ellas el Ayuntamiento puede asumir voluntariamente otras, generalmente vía Convenio, instrumento a través del cual se canaliza normalmente la cooperación municipal en materia educativa.

En definitiva, la interpretación de la normativa encomienda a los ayuntamientos la conservación, vigilancia, mantenimiento y limpieza de los centros escolares.

Por todo cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que atribuye el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo al Procurador del Común, se formuló la siguiente Resolución, de acuerdo con la normativa general citada:

«Que por el Ayuntamiento de Ponferrada se adopten las medidas y realicen las actuaciones oportunas conducentes a lograr la

solución definitiva a las deficiencias denunciadas en el centro escolar "Valentín García Yebra", al tiempo que se estudien las medidas de vigilancia precisas para evitar el acceso de personas indiscriminado al recinto escolar».

En la fecha de cierre de este informe el Ayuntamiento de Ponferrada no ha concretado si acepta o no nuestras indicaciones, pese al transcurso de más de 8 meses desde que se formuló la misma (junio del año 2003).

En el expediente **Q/117/03**, las inquietudes puestas de manifiesto por la comunidad educativa del IES “Martínez Uribarri” de Salamanca ponían en entredicho la vigilancia de los alumnos de Educación Secundaria Obligatoria (chicos de 12 a 16 años) en las instalaciones del propio instituto, durante el periodo de recreo y los espacios en los que tenían lugar, pues en opinión de los mismos la vigilancia dispuesta era insuficiente y desde luego no era de la misma manera que la que tenían cuando estos alumnos se escolarizaban en los centros de educación primaria.

Además, se cuestionaba el hecho de que la vigilancia en esta etapa educativa no estuviese contemplada específicamente en la normativa vigente.

En definitiva se denunciaba, de un lado, la necesidad de regular normativamente la vigilancia de los alumnos del primer ciclo de Secundaria escolarizados en los Institutos; y por otra parte, la conveniencia de incrementar la vigilancia de los alumnos menores de edad en los

Institutos de Educación Secundaria, tanto en los periodos de recreo como en el resto del horario lectivo.

La presente queja se admitió a trámite solicitando el preceptivo informe de la Consejería de Educación. En su comunicación administrativa nos participaron que entre las actuaciones y medidas que la Consejería de Educación iba a realizar, se contemplaban los desarrollos de decretos de los reglamentos de organización de centros, previa negociación en la Mesa Sectorial y el dictamen del Consejo Escolar de Castilla y León, para tratar de dar respuesta a todos aquellos aspectos que como había trasladado esta procuraduría la normativa no recogía.

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.

1.1.1.3. Otras enseñanzas

Seguidamente pasamos a describir las actuaciones más relevantes realizadas por esta institución a lo largo del ejercicio de 2003, relativas a las enseñanzas de régimen especial.

1.1.1.3.1. Música

La LOGSE contempla la educación como un derecho de carácter social que reclama de los poderes públicos las acciones positivas necesarias para su efectivo disfrute. Las enseñanzas artísticas, entre las que se encuentran las musicales, se regulan en el Título II de la LOGSE (arts. 38-

49), y se definen como aquéllas que tienen como finalidad proporcionar a los alumnos una formación artística de calidad y, además, garantizar la cualificación de los futuros profesionales de la música, la danza, el arte dramático, las artes plásticas y el diseño.

Dicha Ley no es sino manifestación de la previsión constitucional que atribuye a todos los españoles el derecho a la educación, y manda a los poderes públicos la promoción de las condiciones que permitan el disfrute de este derecho en condiciones de igualdad por todos los ciudadanos, así como la remoción de los obstáculos que lo impidan.

Siendo, pues, la educación, un derecho social básico, compete a los poderes públicos el desarrollo de las acciones positivas necesarias para su efectivo disfrute. La consecución de dicha calidad compromete, a la vez, a los distintos protagonistas directos de la educación.

Entrando en el análisis de las quejas planteadas por los reclamantes durante el año 2003, debemos dejar constancia, en primer lugar, de que las mismas han sido formuladas de forma colectiva en su totalidad.

Si repasamos la estadística observamos un ligero ascenso en el número de reclamaciones formuladas durante este ejercicio, seis en total (**Q/195/03, Q/1164/03, Q/2223/03, Q/2224/03, Q/2225/03, Q/2226/03**), frente a las tres 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

y la consecuencia directa, por otro lado, de una deficiente implantación de conservatorios de grado superior.

Destacan las quejas **Q/1164/03** y **Q/2223/03**, ambas referidas a la necesidad de crear un segundo conservatorio superior de música en nuestra comunidad autónoma.

Es objeto de fuerte polémica la profunda preocupación que provoca la insuficiente oferta educativa dispensada por el único Conservatorio Superior existente en la localidad de Salamanca. Ya en el año 2002 tuvimos oportunidad de tratar de esta inquietud en el curso de la tramitación del expediente **Q/109/02**.

En aquella tramitación esta institución ya hizo referencia a dicha necesidad. Y pudimos comprobar que esta reivindicación no resultaba ajena a la administración regional, la cual en respuesta emitida por el entonces Consejero, el 27 de junio de 2002 (traslado efectuado mediante comunicación de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales) ya se nos avanzaba, entre otros extremos, la intención de la Junta de Castilla y León de crear Conservatorios de su titularidad en León, Zamora, Burgos y Valladolid, ampliando así la red de Conservatorios transferida por el Ministerio de Educación y Cultura.

Pues bien, puesto que un año más se ha puesto de manifiesto la urgencia en la toma de decisión al respecto, admitidas las quejas de referencia solicitamos informe a la Consejería de Educación.

En contestación a nuestro requerimiento, el actual Consejero de Educación manifestó lo siguiente:

«...dando cumplimiento a lo anunciado por el Presidente de la Comunidad de Castilla y León en su discurso de investidura, esta Consejería de Educación actualmente se encuentra elaborando un “Plan Marco para el Desarrollo de las Enseñanzas de Régimen Especial”, que será presentado en el mes de diciembre, y que dará paso a un proceso de debate con todos los sectores de la comunidad educativa.

Por este motivo, y hasta que el mencionado Plan Marco haya pasado los trámites previstos, no resulta posible aventurar ningún proyecto concreto en el tema que nos ocupa.

No obstante, desde esta Consejería de Educación se reiteran las palabras del Consejero precedente, que recoge puntualmente en su comunicación. Y, de este modo, sirva la presente para ponerle de manifiesto la atención e interés que despiertan en esta institución Educativa las enseñanzas musicales. Lo que puede concretarse señalando que esta Consejería tiene como objetivo a medio y corto plazo la creación de un Conservatorio Profesional de Música en aquellas capitales de provincia que ahora no disponen de él; y que, por otro lado, actualmente hay abierta una línea de ayudas económicas para quienes cursen estudios en los Conservatorios cuya titularidad no corresponde a la Junta de Castilla y León.

Pero las actuaciones para la mejora de la enseñanza musical quedarán reforzadas y ampliadas con la puesta en marcha del mencionado Plan Marco para el Desarrollo de las Enseñanzas de Régimen Especial, que constituye el obligado punto de partida para definir las actuaciones concretas más oportunas y urgentes en este campo».

Como quiera que, en la actualidad, se encuentra en fase de tramitación el Plan Marco para el Desarrollo de las Enseñanzas de Régimen Especial, esta procuraduría ha considerado oportuno iniciar -dentro del ámbito de las facultades conferidas por 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)- una actuación de oficio que permita un seguimiento plurianual de las gestiones que la Consejería de Educación prevea promover al respecto.

En relación igualmente con las enseñanzas musicales, aunque haciendo referencia a la disparidad de tarifas de matriculación existente en la Comunidad de Castilla y León, se formuló la queja **Q/2226/03**. Esta problemática fue tratada profusamente en el informe correspondiente al año 2002 y dio lugar a una resolución, finalmente aceptada por la Consejería de Educación en abril del año 2003.

En dicha aceptación se nos trasladaba la previsión de establecer convenios de colaboración con las Entidades Locales titulares de

Conservatorios Profesionales de Música para la cofinanciación de los mismos.

Ha transcurrido un año y, hasta ahora, como resultado de nuestra actuación, la Consejería de Educación ha convocado únicamente ayudas económicas que pretenden homologar el precio de las enseñanzas musicales.

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 se pagan por los alumnos genera una importante contrariedad en la comunidad educativa no exenta de razón pues las ayudas económicas aportadas por la Consejería no solucionan 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 la titularidad de aquellos conservatorios de música que siguen siendo de los Ayuntamientos de Burgos, Valladolid, León y Zamora.

1.1.1.3.2. Idiomas

Siguiendo nuestra línea expositiva resulta preciso poner de manifiesto en este apartado, en el que tratamos de recoger los problemas más representativos que en materia de enseñanza especial afectan a los

alumnos de nuestra comunidad autónoma, cómo cada vez son más numerosas las reclamaciones que cuestionan la calidad, consideración o, incluso, la insuficiente protección al estímulo de la enseñanza de los idiomas.

Para ilustrar lo anteriormente expuesto vamos a detenernos en comentar algunas de las quejas recibidas.

En el expediente **Q/2292/02**, se hacía alusión a la conveniencia de implantar la enseñanza de la lengua portuguesa, como asignatura optativa, en los Centros de Educación Primaria y Secundaria de las localidades de Zamora, por su proximidad al Estado Portugués.

Solicitado el pertinente informe, desde la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa se señaló que el Programa de lengua y cultura portuguesa, contenido en el Convenio de Cooperación Cultural firmado por España y Portugal en mayo de 1970, se había puesto en funcionamiento durante el Curso Escolar 1987-1988 con profesorado aportado desde Portugal.

En Castilla y León, este programa aseguraba el conocimiento de la lengua y la cultura de Portugal en aquellas provincias en las que se había detectado su necesidad en virtud de la presencia de alumnado lusodescendiente.

En la actualidad el programa a que nos referimos se aplica en los centros de Educación Primaria de las provincias de Salamanca (92 alumnos

y 4 profesores), León (464 alumnos y 16 profesores) y Burgos (83 alumnos y 4 profesores); y se realiza generalmente en tres modalidades:

A- Clases integradas, cuando el profesor de portugués y el tutor desarrollan la programación prevista en el mismo aula y cada uno en su respectivo idioma

B- Clases simultáneas, cuando la actividad didáctica se lleva a cabo al mismo tiempo pero en dos grupos físicamente separados.

C- Clases complementarias cuando el profesor de portugués desarrolla fuera del horario lectivo, un área de lengua y cultura portuguesa. Esta modalidad es la más habitual.

Concretamente en el curso académico 2002-2003 el alumnado que recibió enseñanzas de portugués como primera lengua extranjera en los Institutos de Educación Secundaria de Castilla y León fue de 11 alumnos de 2º de ESO en un IES de León y 2 alumnos de 4º de ESO en un IES de Salamanca.

En el caso de segunda lengua extranjera, como el resto de las demás optativas, el requisito imprescindible para su autorización es que, al ser solicitadas, deban estar adscritas a un departamento didáctico.

Pues bien, en ese curso escolar el alumnado que recibió enseñanzas de portugués como segunda lengua extranjera fue de 45 alumnos de 1º de ESO, 90 de 2º de ESO, 52 de 3º de ESO y 13 en 4º de ESO en los IES de siete localidades de las provincias de León, Burgos, y Salamanca.

Llama nuestra atención que durante el pasado curso escolar la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa no recibiera solicitud alguna para la impartición de la lengua extranjera portugués en ningún centro de Educación Primaria o Instituto de Educación Secundaria de las localidades de Zamora para el curso 2003-2004.

Siendo ello así, y tras dar traslado de esta información al reclamante 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.

Al hilo de esta exposición resulta preciso detenernos, igualmente, en el expediente **Q/572/03**. En el mismo se cuestionaba a la administración educativa por no garantizar, en opinión del reclamante la continuidad en la impartición del idioma alemán a todos los estudiantes del Instituto de Enseñanza Secundaria “Andrés Laguna” de Segovia.

Pues bien, tras haber sido necesario reiterar la solicitud de información a la Consejería de Educación, finalmente recibimos un informe en el que se puso de manifiesto las siguientes precisiones, a saber:

En el IES "Andrés Laguna" de Segovia se oferta el idioma alemán como primera y segunda lengua extranjera y por tanto se da la posibilidad a todos los alumnos de poder elegir libremente. La situación en el curso 2003-2004, sobre matriculación de alumnos en el idioma mencionado arroja un total de 16 horas lectivas.

La distribución de dicha matrícula por alumnos y grupos era concretamente la siguiente:

CURSO	PRIMER IDIOMA		SEGUNDO IDIOMA	
	ALUMNOS	GRUPOS	ALUMNOS	GRUPOS
1º DE ESO	0	0	17	1 (2h. semanales)
2º DE ESO	0	0	2	1 (2h. semanales)
3º DE ESO	3	1 (3h semanales)	3	1 (2h. semanales)
4º DE ESO	1	1 (4h. semanales)	0	0
1º DE BACHILLERATO	1	1 (3h. Semanales)	0	0
2º DE BACHILLERATO	0	0	0	0

En definitiva, contando con el número de alumnos que figuran, salvo el grupo de 17 alumnos matriculados en segunda lengua extranjera en 1º de ESO, el resto de grupos no cumplía con la ratio establecida en el art. 5.3 de la Orden de 30 de abril de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la impartición de materias optativas en la Educación Secundaria Obligatoria en Castilla y León.

En cuanto al horario del Profesor, si a estas 16 horas le sumábamos las 3 horas de dedicación por desempeñar la jefatura de Departamento, daba un total de 19 horas lectivas, lo que venía a ajustarse a la normativa vigente referida a distribución del horario recogido en el apartado 77 de la orden de 29 de febrero de 1996, por la que se regula la organización y funcionamiento de los Institutos de Educación Secundaria, que establece que "los profesores de enseñanza secundaria impartirán como mínimo 18 períodos lectivos semanales, pudiendo llegar excepcionalmente a 21

cuando la distribución horaria del departamento lo exija y siempre dentro del mismo".

En cuanto a las actuaciones que en un futuro se pudieran realizar al respecto, la administración educativa competente nos informó que iba a depender de la demanda que el idioma alemán tuviera en ese instituto. Si el número de alumnos creciera en años venideros, sobre todo para poder atender a ese colectivo de alumnos que habían iniciado la enseñanza del idioma alemán en colegios de primaria y a los que hay que dar continuidad al pasar al IES correspondiente, se ampliaría el cupo de profesores para dar respuesta a todas las peticiones.

Visto los antecedentes expuestos, esta procuraduría no consideró oportuno intervenir cuestionando la procedencia de decisiones que, en último término, se adoptan por las autoridades administrativas competentes una vez ponderadas una serie de variables -deducidas de su conocimiento directo de la situación de los servicios a su cargo, y de los condicionamientos de toda índole a que debe ajustarse la decisión adoptada- respecto de las que no disponemos de datos completos y cuya eventual valoración por esta institución implicaría, en todo caso, una sustitución de la realizada por el órgano administrativo competente y, en definitiva, una posible injerencia en el ejercicio de las facultades que corresponden en este punto a las autoridades administrativas.

Hay que reconocer que estas decisiones adoptadas por la administración, y que son a veces objeto de polémica, forman parte del

poder de autoorganización que viene encomendado por ley a la administración educativa para la distribución del modo de impartición de estas enseñanzas de régimen especial, por lo que ante la inexistencia de irregularidades debemos respetarlas, aunque comprendamos las legítimas reivindicaciones de los interesados.

En otras ocasiones lo que se cuestiona por los alumnos es la calidad de la enseñanza en función del profesor que la imparta. Concretamente el motivo que impulsó a plantear la queja registrada con el número **Q/1053/03** fue la actuación profesional de una de las profesoras de inglés que impartía clase en el Colegio Público “Santa María” de Aranda de Duero (Burgos).

Concretamente, se denunciaba, de un lado, que la profesora en cuestión no ajustaba sus enseñanzas a la programación docente, ni se adaptaba a los contenidos del curso en los que impartía docencia; y por otra parte, se cuestionaba el criterio de evaluación empleado por la profesora (a veces, contradictorio y arbitrario) y el trato vejatorio que sufrían algunos alumnos, castigados arbitrariamente con excesiva frecuencia sin causa aparente que lo justificara.

Esta situación, nos indicaban en la reclamación, había sido puesta en conocimiento de la dirección del centro docente así como de la Dirección Provincial de Educación en Burgos, en varias ocasiones, sin que hasta la fecha se hubiera solucionado el problema.

Admitida a trámite la presente queja, y realizadas las gestiones oportunas ante la Dirección Provincial de Educación de Burgos (para lo

cual se interesó la actuación de la inspección educativa), con asombro esta procuraduría verificó que la maestra, a pesar de que disponía de una programación didáctica diaria y semanal, adolecía de un control riguroso del orden en clase lo que le llevaba a tomar posiciones extremas como dejar de impartir clase ante cualquier evento que se produjera, o bien expulsar a ciertos alumnos del aula. También se pudo comprobar, en algunos casos, la aleatoriedad de las calificaciones.

Ahora bien, en el transcurso de nuestra investigación se pudo conocer que tal extraña actuación profesional podía estar motivada, más que por una negligencia culpable, por ciertos desajustes mentales que debían ser convenientemente valorados por el Equipo de Valoración de Incapacidades.

Para remediar esta situación, se había decidido entre el Equipo Directivo y el Inspector de Educación que la profesora pasase a impartir clases en los niveles de Educación Infantil y 1º Ciclo de Educación Primaria en los que, dado que los tutores debían apoyar dentro del aula la labor docente de la profesora especialista (conforme a las disposiciones de implantación experimental del Inglés), se evitarían los problemas de desorden que motivaban las irregularidades producidas.

La Dirección General de Recursos Humanos, por otra parte, dispuso otra maestra a tiempo parcial (sobre el cupo que legalmente debía tener el Centro) para cubrir horarios que había dejado de impartir la profesora denunciada. Al respecto se nos informó que el CP "Santa María" de Aranda

ya contaba, previamente, con otro medio cupo sobre plantilla para apoyar las necesidades de Inglés.

En definitiva, al haberse adoptado las medidas precautorias necesarias pedagógicamente y haber cursado las ordenes educativas precisas para una correcta formación en el idioma extranjero, esta institución dio por concluida su investigación al considerar que el asunto planteado en la queja había encontrado una solución satisfactoria para los reclamantes.

Por último, nos detenemos en la queja **Q/349/03**, correspondiente al Instituto de Educación Secundaria “Juan del Encina”, sito en la localidad de León. En el escrito citado se planteaban dos cuestiones completamente distintas.

En primer término, se cuestionaba que algunos alumnos de 2º de Bachillerato estuvieran matriculados en francés primer idioma extranjero, sin haber cursado, en niveles anteriores dicho idioma.

En opinión de quien reclamaba ante esta situación se incurría en una grave irregularidad pues contravenía lo dispuesto en el art. 7.4 de la orden de 3 de junio de 2002 de la Consejería de Educación y Cultura, que dice: “para poder cursar como optativa en 2º curso una materia de dos años, se deberá haber cursado anteriormente, la correspondiente de primero” de obligado cumplimiento para el curso 2002-2003, según la Disposición Adicional Única de la citada orden.

De otra parte, se discutía que otros alumnos, también de 2º de bachillerato, hubieran cambiado la optativa francés 2º idioma extranjero por otra en enero de 2003, debido a la actuación de su profesora de francés que consideró, ya muy comenzado el curso, que algunos alumnos no tenían el nivel suficiente para cursar dicha asignatura.

En definitiva, se discutía la legalidad de la admisión de dichos alumnos ya que se podía entender infringido lo dispuesto expresamente en el art. 13.3 de la mentada orden de 3 de junio de 2002, que dice: “para superar las materias de segundo curso que tengan la misma denominación que en primero, o sean de carácter progresivo, es necesario tener evaluadas positivamente las correspondientes de primero, excepto los alumnos que accedan a segundo curso mediante la correspondiente convalidación”.

Se daba la tesitura de que la Dirección Provincial de Educación de León había reconocido como legal dicha matriculación a condición de que los alumnos aceptasen estar matriculados, como asignatura pendiente de primero, en Francés primer idioma de 1º.

Este hecho motivaba que a los alumnos integrados en el grupo de pendientes de 1º se les atendiera como alumnos que habían cursado el año anterior francés 1º, 1º lengua, pero en lugar de cursar tres horas de francés (como lo hacían quienes sí habían estado matriculados realmente en francés, 1ª lengua en 1º bachillerato) se les impartía una sola hora semanal.

Admitida la queja y solicitado el preceptivo informe a los organismos implicados se nos significó que, con relación a la primera

cuestión planteada, efectivamente, se habían matriculado tres alumnos de 2º de bachillerato nocturno en primer idioma extranjero francés, sin que anteriormente hubiesen cursado estudios de dicho idioma. Sin embargo, en alusión a la interpretación que se discutía, esta situación no contravenía lo dispuesto en el RD 1179/1992 de 2 de octubre.

Estos alumnos, que en cursos anteriores se habían matriculado de inglés en primer idioma extranjero, al no superarlo, se matricularon en el curso 2002/2003 en francés primer idioma extranjero de 2º sin tener, obviamente superado el francés primer idioma extranjero de 1º, por lo que se matricularon de esta última asignatura como pendiente de 1º.

En la situación antes indicada, que es demandada voluntariamente por los alumnos implicados, no existía compromiso de la administración para impartir docencia en las materias pendientes del curso anterior, no obstante, habida cuenta que existía disponibilidad horaria del profesorado de francés, se posibilitó una hora semanal para reforzar a los alumnos con francés primer idioma extranjero pendiente de 1º.

Con relación a la segunda cuestión planteada, en las Instrucciones de la Secretaría de Estado de Educación de 26 de julio de 1996 (BOMECE de 4 de septiembre) se establecía la posibilidad de cursar la optativa de francés en 2º de bachillerato sin antes haberla cursado en 1º, con la única condición de que fueran considerados aptos, es decir con el nivel mínimo adecuado para abordar el nivel de 2º, por el profesor de la asignatura. Al respecto es importante indicar que esta evaluación no se hizo en las

condiciones adecuadas, ya que la profesora no comunicó en los primeros días de clase si estos alumnos podían o no cursar esta materia, haciéndolo en el mes de enero. En ese momento, al considerar las repercusiones negativas que podría tener para estos alumnos el forzar su continuación en francés 2º idioma extranjero con la profesora en cuestión, se propuso a dichos alumnos cambiar de optativa, a lo que accedieron voluntariamente.

Concluía el informe indicando que en modo alguno se había contravenido lo dispuesto en el Art. 7.4 de la Orden de 3 de junio de 2002 de la Consejería de Educación y Cultura por la que se regula la impartición en Castilla y León del Bachillerato establecido en la LO 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, ya que lo referido al segundo curso de bachillerato no entraba en vigor hasta el curso 2003/2004.

Al inicio de curso, durante muy pocos días y debido a un error, los alumnos de 2º de bachillerato nocturno francés 1ª lengua extranjera y los alumnos de asignatura optativa 2ª lengua extranjera francés recibieron docencia en el mismo grupo, aunque el número de horas de docencia a impartir era diferente según los casos. Al detectarse esa irregularidad se constituyeron de modo inmediato dos grupos diferentes de alumnos a fin de que cursaran cada uno su currículo en las horas establecidas. No hubo ningún perjuicio académico por esta causa ya que fueron muy pocos los días lectivos en los que estuvieron juntos.

Comprobado, por tanto, que no existía irregularidad en la actuación de la administración educativa desarrollada en términos acordes con la normativa de aplicación se procedió a archivar la queja.

1.1.2. Servicios complementarios

Dentro de este epígrafe podemos diferenciar dos tipos de servicios complementarios que suscitan un substancial número de quejas. Nos referimos a los comedores y al transporte escolar.

Si bien es verdad que durante el año 2003, el mayor número de reclamaciones se comprendió en el ámbito de los servicios de transporte, la prestación gratuita del servicio de comedor ha suscitado también un aumento en el número de quejas recibidas al respecto.

Nos preocupa que el ejercicio efectivo del derecho a la educación, que ha de garantizar la administración educativa a todos los alumnos en condiciones de igualdad, se vea limitado, en ocasiones, por razón de la residencia de los alumnos en determinadas zonas rurales ubicadas fuera de la localidad donde se encuentra el centro escolar, lo que sitúa a estos alumnos en clara desventaja en relación con aquellos que no precisan desplazarse para asistir a clase fuera de su municipio de residencia.

Compete a los poderes públicos promover las condiciones y establecer las medidas necesarias para que el derecho a la educación pueda ser ejercido en condiciones de igualdad para que estas desventajas no den lugar a desigualdades educativas.

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 familia para rechazar las alternativas propuestas por las direcciones provinciales de educación resultaban ser, por regla general, muy razonables y además bastantes comprensibles.

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 continúa recibándose un destacado volumen de quejas (**Q/1316/02, Q/1779/02, Q/1977/02, Q/186/03, Q/1278/03, Q/2099/03,Q/2106/03**); lo que viene a reflejar que es uno de los temas candentes, no tanto porque devengan de irregularidades administrativas detectadas pues, como decimos, en la mayoría de los casos la administración se limita a aplicar la legislación vigente en materia de transporte, sino porque es el que más trastorno ocasiona a las familias que lo padecen, dado que es innegable que si el servicio de transporte no es efectivo -aunque la legalidad ampare la situación- se origina una situación no deseada por nadie, y que se traduce en el absentismo escolar derivado de la imposibilidad material de acudir al centro.

Por lo general los padres afectados consideran que las alternativas que la administración educativa proponen, cuando no hay más remedio, no resultan aceptables, en el caso de la ayuda económica porque su cuantía es insuficiente. Y en el caso del internamiento del menor porque las familias se oponen tajantemente a separarse de los alumnos, especialmente cuando son de corta edad.

De entre las quejas tramitadas, resaltamos el expediente **Q/186/03**, donde unos padres nos daban cuenta del problema que afectaba a los escolares que cursaban estudios en el IES Los Valles de Carmazana de Tera (Zamora) a consecuencia del cambio de itinerario, implantado a primeros de octubre del 2002, en la ruta de transporte escolar que realizaba el recorrido Santa Marta de Tera, Santa Croya de Tera y Melgar de Tera hasta llegar al Instituto de referencia.

En opinión de los reclamantes, la inversión del sentido de la ruta perjudicaba a los alumnos residentes en Melgar de Tera porque con el nuevo itinerario se recorrían 14,200 Km. más al día (un total de 2442,400 Km. durante todo el curso escolar) y ello suponía un mayor cansancio para los estudiantes afectados, además de un incremento en la peligrosidad del desplazamiento en sí.

Admitida la queja a trámite, se solicitó informe a la Dirección Provincial de Educación de Zamora. Tras analizar su contenido pudimos felizmente comprobar que el problema había quedado solventado tras modificar las rutas existentes, de manera que Santa Marta de Tera pasó a

incorporarse a una nueva ruta con cabecera en Cunquilla de Vidriales, suprimiéndose esta localidad de la ruta objeto de discordia, y manteniendo la ruta de Santa Croya de Tera y Melgar de Tera con el recorrido propuesto por los padres de los alumnos de estas localidades.

Con respecto al tema de las deficiencias generales existentes en los servicios de transporte escolar, cabe resaltar la tramitación realizada durante el año 2003 de las quejas **Q/1779/02** y **Q/1977/02**. La problemática común en ambas incidía en la seguridad de los vehículos que se encargaban de realizar la ruta escolar.

Debemos decir, con carácter preliminar, 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.

Entrando de lleno en el análisis del expediente **Q/1779/02**, diremos que en este expediente se denunciaban importantes carencias en la prestación del servicio de transporte escolar, ruta de Sauquillo de Cabezas, CRA “Reyes Católicos” de Turégano (Segovia).

En concreto se aludía a que la empresa responsable del referido transporte escolar prestaba un servicio deficiente de forma sistemática, fundamentalmente, por incumplimiento en el horario de recogida de los

alumnos, lo que provocaba que éstos tuvieran que realizar largas esperas junto a la carretera (podía dar lugar a un accidente) y, además, se llegaba tarde a clase el 90% de los días.

Como padres sentían que sus hijos e hijas estaban siendo discriminados ya que, a la reducción de los periodos lectivos, había que añadir la distracción e interrupción que provocaba el entrar tarde al aula, así como la obligatoria espera a que se sometía al resto del alumnado cuando debían desplazarse al pabellón polideportivo para recibir clase de educación física.

En contestación a nuestro requerimiento de información, la Dirección Provincial de Educación de Segovia emitió un informe al que se adjuntó extensa documentación, consistente en informes de la Inspección Técnica Educativa así como requerimientos formulados a la empresa afectada.

En el transcurso de nuestra investigación se pudo constatar que las especiales circunstancias de la parada del autobús escolar en la localidad de Sauquillo de Cabezas, al lado de la carretera, y la prolongación de los periodos de espera para los alumnos que eran transportados suponía un verdadero peligro añadido para la seguridad e integridad de los mismos.

Ante todo hay que señalar que 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.

En bastantes ocasiones, 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.

Por todo ello, no es extraño que cualquier incidencia que afecte a este servicio complementario, menoscabando la calidad de su prestación o dificultando su existencia, se constituya en motivo para la interposición de reclamaciones ante esta Procuraduría en las que se relaciona directamente la prestación del servicio complementario con el propio ejercicio del derecho a la educación por parte de los alumnos afectados.

A la vista de lo acaecido en el presente expediente, lógicamente, esta institución no pudo pasar por alto una situación como la descrita, que venía a quebrantar lo dispuesto en el RD 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores.

Por ello se procedió a formular a la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa la siguiente resolución:

«Que se cursen las ordenes oportunas y se adopten las medidas necesarias a fin de proceder a la revisión del cumplimiento del contrato en la ruta de transporte escolar entre Sauquillo de Cabezas y Turégano, a la vista de las anomalías constatadas.

Que previos los trámites procedimentales oportunos, se proceda, igualmente, a valorar por la Dirección Provincial de Educación de Segovia el modo de arbitrar las modificaciones y medidas pertinentes a fin de que la expedición en que se transporta a los escolares se realice en las condiciones más seguras posibles, conforme a las previsiones contenidas en el RD 443/2001».

Con fecha 17 de noviembre de 2003 recibimos respuesta del citado centro directivo en la que aceptaba la resolución formal transcrita, procediendo a dar traslado de la misma a la Dirección Provincial de Educación en Segovia para que adoptara las medidas necesarias al objeto de mejorar el cumplimiento del contrato.

En la queja **Q/1977/02**, se ponía en entredicho la ruta de transporte escolar que cubría el trayecto al IES “Fray Diego Tadeo González” de Ciudad Rodrigo (Salamanca), pues la empresa adjudicataria prestaba un servicio deficiente, de forma sistemática, debido a las innumerables averías que sufrían sus autobuses, con el consiguiente riesgo que ello suponía para todos los niños.

Fundamentalmente, cuestionaban el estado técnico de los vehículos que realizaban las rutas a dicho Instituto, al tiempo que recriminaban, igualmente, que los alumnos tuvieran que esperar, en algunas rutas, hasta 20 minutos después de terminar las clases; o que en dichos autobuses viajaran personas ajenas al transporte escolar de la enseñanza pública; e,

incluso, que algunos días viajasen más número de estudiantes que asientos disponibles.

Ante esta situación se admitió la queja a trámite y se solicitó informe a la Dirección Provincial de Educación de Salamanca en el que nos indicaran, además del estado de la referida cuestión, las actuaciones y medidas que se hubiesen adoptado tendentes a preservar la seguridad de quienes diariamente se trasladaban en dichos autobuses.

La Dirección Provincial en su contestación nos manifestó que todos los vehículos de la empresa que se dedicaban al transporte escolar en la zona de Ciudad Rodrigo habían pasado la ITV correspondiente, estando controlados por el Servicio Territorial de Fomento en lo que se refería a la aplicación de las condiciones de Seguridad establecidas en el RD 443/2001, de 27 de abril, modificado por el RD 894/2002.

Esta institución, a la vista de la información recabada, no consideró posible advertir que en la cuestión objeto de queja concurrieran elementos objetivos que hicieran posible la realización de nuevas intervenciones acordes con nuestro ámbito de actuación procediéndose al archivo de la queja.

Para concluir este epígrafe nos detendremos en el expediente **Q/481/03** referido a la prestación gratuita de comedor escolar, prototipo del motivo que incita a presentar reclamaciones ante el Procurador del Común de Castilla y León.

Concretamente en dicha queja se denunció que durante el curso escolar 2002/2003 alumnos matriculados en el CP “Fuente del Rey”, de Garray (Soria), en la etapa de educación infantil, admitidos entre los usuarios del transporte escolar, se habían visto afectados negativamente al suprimirse la prestación del servicio de comedor gratuito.

En este sentido, los comparecientes manifestaban que esta actitud contravenía de plano el apartado cuarto, punto 3, último párrafo, de la Instrucción de 15 de mayo de 2001, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, donde sin contemplar ninguna excepción se recogía expresamente que los alumnos de Educación Infantil que obtuvieran una plaza en el servicio de transporte serían beneficiarios de la prestación gratuita de comedor de escolar.

Al parecer, la Dirección Provincial de Educación había determinado la no aplicación de la gratuidad del servicio de comedor argumentando, para ello, que se ofrecía a los niños la posibilidad de acudir a comer al hogar familiar, de forma que si se optaba por acudir al comedor escolar debían de asumir el coste del servicio en cuestión.

Planteado en estos términos la queja se solicitó el preceptivo informe a la administración educativa implicada. Se nos informó que los centros docentes públicos prestaban los servicios escolares complementarios de transporte y comedor al objeto de garantizar el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, contemplado en la LO 8/1985, de 3 de julio (*BOE* del 4), reguladora del

Derecho a la Educación (LODE) y en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre (*BOE* del 4), de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

Al respecto, el art. 65.2 de la LOGSE contempla que las administraciones educativas prestan de forma gratuita los servicios escolares de transporte, comedor y, en su caso, internado, a los alumnos de educación primaria y de educación secundaria obligatoria cuando se considera aconsejable escolarizarlos en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza.

La Dirección Provincial de Educación realizó en el mes de mayo de 2002, de acuerdo con la normativa citada y teniendo en cuenta los datos de preinscripción facilitados por los centros docentes públicos de esa provincia, la planificación del servicio complementario de transporte escolar para el curso pasado 2002-2003. En esta planificación se incluyeron, a efectos de paliar las desigualdades derivadas de factores geográficos y con el fin de facilitar la convivencia familiar, siete líneas de transporte escolar que tenían cuatro expediciones diarias durante el período escolar en el que el horario lectivo se repartía en dos sesiones, una de mañana y otra de tarde, período en el que se prestaba el servicio complementario de comedor escolar (desde octubre de 2002 a mayo de 2003) y dos expediciones en los meses en los que se establecía la sesión única matinal (septiembre de 2002 y junio de 2003).

De acuerdo con dicha planificación y antes de la fecha de inicio del curso, dicha dirección provincial contrató las líneas de transporte escolar del pasado curso 2002-2003. En siete de estas líneas, entre las que estaba la línea nº 1, que trasladaba a los alumnos del nivel obligatorio de educación primaria desde la localidad de Garra y al CP “Fuente del Rey”, de Soria, se contrataron cuatro expediciones desde octubre de 2002 a mayo de 2003 y dos expediciones en los meses de septiembre de 2002 y junio de 2003.

De conformidad con la LOGSE, se prestaba de forma gratuita a los alumnos de educación primaria y educación secundaria obligatoria escolarizados en un centro docente público de un municipio próximo al de su residencia, el servicio escolar de transporte y en el supuesto de no ser trasladados al domicilio familiar a la hora de comer, también el servicio de comedor escolar. De acuerdo con el apartado cuarto de la citada instrucción de 15 de mayo, estas prestaciones gratuitas se extienden a los alumnos de niveles no obligatorios de enseñanza que cuentan con la autorización de la dirección provincial.

La Orden Ministerial de 24 de noviembre de 1992 (*BOE* de 8 de diciembre), por la que se regulan los comedores escolares, dispone en su art. 2 que el servicio de comedor escolar podrá ser solicitado por todos los alumnos que deseen hacer uso de dicho servicio y que el coste diario del servicio será a cargo de los usuarios del mismo, excepto en los casos en que tengan derecho a esta prestación gratuita de acuerdo con la legislación vigente.

Según el criterio expuesto anteriormente, la dirección provincial de educación, en consecuencia, comunicó a todos los centros públicos que habitualmente prestaban el servicio complementario de comedor escolar, mediante escrito de 24 de septiembre de 2002, que los alumnos que utilizasen las rutas de transporte escolar contratadas por la dirección provincial para el curso 2002/2003 tendrían derecho a la gratuidad del servicio de comedor escolar durante dicho curso, exceptuándose los alumnos usuarios de las siete líneas de transporte que se relacionaban en el mismo, entre las que se incluía la citada línea 1 Garra-Soria, dado que en estas líneas se habían contratado cuatro expediciones durante el período del curso en el que se prestaba el servicio de comedor escolar (desde principios del mes de octubre de 2002 hasta finales de mayo de 2003).

El 19 de septiembre de 2002 la Directora del CP “Fuente del Rey” remitió a la Dirección Provincial de Educación las peticiones de uso de transporte escolar de los padres o tutores de los alumnos de niveles no obligatorios de enseñanza matriculados en este centro para el curso 2002/2003, indicando la localidad de procedencia, con el fin de que se procediera a autorizar dicho servicio para los citados alumnos. En contestación a este escrito, la dirección provincial envió el 26 de septiembre de 2002 a la directora del mencionado centro las Resoluciones de 26 de septiembre de 2002, por las que se autorizaba a los 14 alumnos del nivel de educación infantil que se indicaban en las mismas para que utilizaran el servicio de transporte escolar durante el curso 2002/2003, en el

fin de que se las hiciera llegar a los padres, madres o tutores de estos alumnos. Cinco de estas Resoluciones de autorización correspondían a alumnos residentes en la localidad de Garra y en las mismas se señalaba que dicha autorización no conllevaba que estos alumnos fueran beneficiarios de la prestación gratuita de comedor escolar, dado el número de expediciones diarias contratadas para ese curso en la línea de transporte escolar autorizada.

Esta información fue debidamente trasladada a los interesados, dando por concluida nuestra actuación al no observar irregularidad en los hechos denunciados.

1.1.3. Edificios escolares

Al igual que en ejercicios pasados, en el año 2003 las quejas recibidas plantean problemas relacionados con la insuficiente capacidad de las instalaciones 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.

En estos momentos, y prescindiendo de problemas específicos en cuanto a la adecuación de las instalaciones de los centros a los que nos referiremos con más detalle más adelante, el punto de mira que debe atender la administración educativa en los centros escolares dedicados a impartir niveles obligatorios, es obtener su progresiva adecuación a las

necesidades que se derivan de la implantación del sistema educativo en la LO 1/90, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Es una constante reivindicación, la de los padres que reclaman 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.

Las reclamaciones presentadas se refieren con más frecuencia a las instalaciones de los colegios públicos, y sólo en segundo lugar, atendiendo siempre a criterios numéricos, a las de los institutos de educación secundaria.

El estado de conservación de un centro docente es 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 limpia con la necesaria diligencia, difícilmente podrá impartir una enseñanza de calidad a sus alumnos.

Y es que, si bien es cierto que la calidad de la docencia depende fundamentalmente de la preparación y de la dedicación de los profesionales de la enseñanza, no es menos cierto que estos profesionales necesitan

contar con unas condiciones materiales dignas para poder desempeñar correctamente sus funciones.

Tras esta valoración, y centrándonos en el análisis concreto de las quejas tramitadas sobre este particular durante el año 2003, observamos que la situación de nuestra red de centros durante este año difiere poco de la que existía en el año 2002, ya que, si bien hemos de insistir que, con carácter general, los centros educativos de nueva construcción respetan o se ajustan a estas exigencias, no ocurre lo mismo con los centros de construcción antiguos, es decir, los centros construidos con anterioridad a la vigencia de la LOGSE que, por cierto, son la gran mayoría.

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.

Esta institución ha podido comprobar, del mismo modo, cómo con 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 de conformidad con lo establecido en el art. 25.2-n de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), aduce la imposibilidad de abordar la inversión que requiere este tipo de actuaciones. Consecuentemente con ello expresan su dificultad a la hora de aceptar nuestras resoluciones, ya que alegan que la

realización de las obras excede, con mucho, las posibilidades y recursos económicos de que disponen.

Para ilustrar este tipo de reclamaciones comentaremos algunas de las quejas más significativas, cuya tramitación se ha llevado a cabo durante el transcurso del ejercicio al que se contrae el presente informe.

En todas ellas se refleja, como denominador común, que cuando se plantea un problema que afecta a la conservación y mantenimiento de los edificios escolares surge la traba de 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, 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).

En el marco de una concepción más descentralizada de la educación y más estrechamente relacionada con su entorno más próximo, la LO 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo, principalmente a través de la Disposición Adicional decimoséptima, establece la cooperación y participación activas de las corporaciones locales en el ámbito educativo.

Esta cooperación ya se preveía en la legislación local, concretamente en el art. 25.2, n), de la Ley 7/1985, de 2 de abril,

reguladora de las bases de régimen local, así como en la legislación educativa, a través de la Disposición Adicional segunda de la LO 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, recientemente modificada por la LO 10/1999, de 21 de abril, reguladora del derecho a la educación, cuyo tenor literal reza: “las corporaciones locales cooperarán con las administraciones educativas competentes, en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que se acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”.

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. Consecuente 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.

Siguiendo nuestra línea discursiva incidimos en el expediente **Q/1810/02**, sobre deficiencias en el CEIP “La Villa” de Cuellar (Segovia). Dicha queja planteaba diversas deficiencias estructurales en el colegio

público de referencia. Se destacan, entre otras, las siguientes: mal estado en general de la fachada sur del pabellón frontal del colegio (con el consiguiente riesgo de desprendimiento de desconchones), grave deterioro de puertas y ventanas, urgente necesidad de pintar tanto el interior del centro en cuestión como las verjas y puertas externas del patio del mismo, deficiente estado de limpieza del patio del colegio e inexistencia de elementos de cubrición del mismo.

En un segundo plano, los comparecientes trasladaban igualmente a esta procuraduría su enorme preocupación ante los numerosos robos perpetrados en el recinto escolar durante los fines de semana y vacaciones. Y, por último, señalaban que el colegio no disponía de conserje desde hacía cinco años, siendo los profesores y, a veces, las propias madres de alumnos -aunque éstas siempre de modo voluntario- quienes realizaban dichas funciones.

Las carencias existentes no podían ser atribuidas exclusivamente al deterioro del edificio por el uso o a un incumplimiento del Ayuntamiento de Cuéllar de su obligación de conservar y mantener el centro escolar referido, sino más bien a la ausencia de inversiones por parte de la Consejería de Educación y Cultura en la adecuación y dotación del inmueble referido.

Planteada en dichos términos la reclamación, procedimos a solicitar informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León y al Ayuntamiento de Cuéllar.

En contestación a nuestra solicitud, se emitió informe por la Dirección Provincial de Educación de Segovia, en el que se hicieron constar las consideraciones que siguen:

«En relación con la denuncia presentada sobre las barandillas en las entradas de los pabellones del colegio para facilitar el acceso a los minusválidos, y el posible peligro que supone para los niños más pequeños, el Área Técnica de construcciones de esta Dirección Provincial, me informa que se ha procedido a la corrección de dicha barandilla con el fin de evitar dicho peligro.

En este sentido, pese a que su ejecución será muy complicada en caso de ejecutarse por las dimensiones y altura de los huecos, fue Propuesta la obra de “Instalación de Persianas y Varios” en el CEIP de Cuéllar, con un importe estimado de 60.000 €. Programación de obras para el ejercicio 2003 remitida a la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento. No obstante, esta actuación no fue aprobada inicialmente por la Dirección General, por lo que en el presente ejercicio no puede iniciarse esta actuación, cuya ejecución será reiterada.

En cuanto a la instalación de refugio techado y reparación de fachada, aun siendo convenientes y necesarias, se podrán hacer tan pronto como otras actuaciones más imprescindibles lo permitan, por lo que se seguirán teniendo en cuenta. No obstante lo anterior, tanto la reparación de fachada, como la pintura del edificio, son

intervenciones que se encuadran totalmente en el concepto de Conservación del edificio. Tratándose de un Centro de Educación Infantil y Primaria, el RD 2274/93, determina expresamente que la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a estas enseñanzas es competencia del Ayuntamiento respectivo, propietario del edificio. Aunque esta competencia debe ser ejercida por los municipios en general, con la extensión que se deduce del citado Real Decreto y de la definición que de obras de Conservación se recoge en el RDLeg 2/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, también se contempla por esta Dirección Provincial la necesidad de instalación de marquesina, pintura y reparación de fachadas, en un menor grado de prioridad.

En relación con los robos durante los fines de semana y vacaciones, esta Dirección Provincial considera que es un problema de orden público y debería ponerse en conocimiento por parte de la Dirección del Centro al Ayuntamiento y las autoridades competentes, para que estos tomen las medidas oportunas.

En cuanto a la denuncia de que el Colegio no dispone de Conserje, se informa que en todos los Centros de Educación Infantil y Primaria, el Organismo encargado de cubrir estos puestos es el Ayuntamiento de la localidad».

El Ayuntamiento de Cuéllar, por su parte, nos informó en los siguientes términos.

«1.- En relación al mal estado de la fachada sur, no se trata de labores de mantenimiento que deba realizar el Ayuntamiento sino más bien de un picado completo y nuevo revoco de la fachada.

2.- El estado de las puertas es normal.

3.- La pintura interior debido a su elevada cuantía se lleva negociando con la Dirección Provincial de Educación varios años, por lo que se retomarán estas negociaciones urgentemente.

4.- Las verjas han sido repintadas el pasado mes de abril.

5.- El patio se limpia diariamente por los barrenderos municipales.

6.- El patio no dispone de cubierta. Si es necesario hacerlo deberá analizarse por la Dirección Provincial de Educación».

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.

La vinculación de la administración local con la educación se debe fundamentalmente a su relación con los actuales centros docentes públicos de preescolar, educación general básica y educación especial, centros de educación infantil de segundo ciclo, educación primaria y educación

especial, al ser los titulares demaniales de estos terrenos y edificios, así como a la tradicional cooperación de la administración local con la administración educativa en la realización de actividades complementarias y la mejora del servicio educativo.

Destacando, concluyentemente, el deber general de colaboración que debe existir entre las distintas administraciones y teniendo en cuenta lo dispuesto en el RD 2274/1993, de 22 de diciembre, que establece el marco de ordenación de la cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y Ciencia (hoy entendido, de la Junta de Castilla y León), se formuló a la Dirección Provincial de Educación la siguiente Resolución:.

«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 las carencias detectadas en el centro público escolar “La Villa”, sito en la localidad de Cuéllar.»

El Ayuntamiento de Cuéllar fue igualmente receptor de otra resolución formulada por nuestra parte, a saber:

«Que por el Ayuntamiento de Cuellar se adopten las medidas y realicen las actuaciones oportunas conducentes a lograr la solución definitiva a las deficiencias denunciadas en el centro escolar "La Villa" de esa localidad, al tiempo que se estudien las

medidas de vigilancia precisas para evitar el acceso indiscriminado de personas al recinto escolar».

El Ayuntamiento de Cuéllar y la Dirección Provincial de Educación comunicaron la conformidad a las observaciones expresadas en las anteriores resoluciones, aceptándolas expresamente.

Queja **Q/1230/03**, sobre deficiencias en el CEIP “Marqués de Lozoya”, de Torrecaballeros (Segovia). En dicha reclamación se denunciaba el lamentable y peligroso estado de la valla que rodeaba el recinto del colegio que denotaba (se acompañaban fotografías que así lo evidenciaban) una inadecuada conservación de la misma, al tiempo que reflejaba una insuficiente dotación presupuestaria para el mantenimiento de unas condiciones mínimas de seguridad y mejora del citado centro escolar, de propiedad municipal.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada se remitió por el Ayuntamiento de Torrecaballeros un informe en el que escuetamente se hizo constar:

«...este Ayuntamiento ya ha realizado las gestiones necesarias para el arreglo de dicha valla. Incluso, a día de hoy, ya se han realizado parte de los trabajos, incluido el vallado del depósito de combustible situado en el recinto escolar. Estamos a la espera de que continúen con la máxima inmediatez las obras del arreglo de las vallas situadas detrás de las porterías de la pista polideportiva.

Para dar fe adjunto fotografías que demuestran la predisposición de este ayuntamiento para solucionar este problema».

En el curso de nuestra actuación esta procuraduría se puso en contacto, igualmente, con la Dirección Provincial de Educación de Segovia a fin de clarificar algunos de los aspectos discutidos. Del informe emitido por el Arquitecto-Jefe del Área Técnica de ese órgano directivo tomaron cuerpo las siguientes consideraciones:

«...en relación con escrito del Director del CEIP “Marqués de Lozoya” de Torrecaballeros sobre reparaciones hechas por el Ayuntamiento en la valla, y que considera insuficientes y de escasa durabilidad, se recuerda que por ser precisamente competencia municipal el mantenimiento del edificio debe insistirse al Ayuntamiento para que haga las reparaciones de modo suficiente y con la durabilidad necesaria».

A la vista de lo informado y conforme a las competencias atribuidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León procedimos a recordar a la Administración Regional el deber general de colaboración que debía presidir las relaciones entre las distintas administraciones. Por ello se estimó oportuno formular la siguiente resolución:

«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 del vallado del CEIP “Marqués de Lozoya”, sito en la localidad de Torrecaballeros.»

A su vez nos dirigimos a la Corporación Local de Torrecaballeros en los siguientes términos:

«Que por ese Ayuntamiento se adopten las medidas y realicen las actuaciones oportunas conducentes a lograr la solución definitiva a las deficiencias denunciadas en el centro escolar “Marqués de Lozoya” de esa localidad».

El Ayuntamiento aceptó la resolución formulada, al tiempo que nos comunicó que tenían previsto habilitar una partida presupuestaria para realizar un cerramiento definitivo (con una base de hormigón encofrado que sirviera de remate inferior de la valla, hasta una altura de 40 cm por encima del nivel de calle y vallado con postes cada 2,5 m. y malla electrosoldada rematada en sus cuatro lados de 1,60 m. de altura).

La Dirección Provincial, por su parte, contestó en términos de aceptación sin hacer ninguna otra reflexión. En consecuencia procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

Para finalizar este apartado, describiremos la problemática expuesta en los expedientes **Q/1197/03, Q/1215/03, Q/1216/03, Q/1217/03**, todos ellos referidos al mantenimiento del Colegio Rural Agrupado “Pablo Montesinos” de Palacio de Sanabria, en Zamora.

Entre otras deficiencias denunciadas se destacaban la falta de limpieza y mantenimiento del interior del centro escolar (zonas como la dirección y la sala de ordenadores, al parecer, no se limpiaban nunca) así como del exterior del mismo (entrada y puerta de acceso); el grave deterioro de los servicios y lavabos del centro (ausencia de material: papel higiénico, bombillas etc); la urgente necesidad de pintar el interior del colegio; así como las deficiencias en el sistema de calefacción y la falta de iluminación tanto en las propias aulas como en las proximidades del mismo.

En el curso de nuestra investigación tuvimos conocimiento de que ya, en el curso 2001-02, el presidente de la asociación de padres de alumnos había puesto de manifiesto al Área de Inspección de la Dirección Provincial de Educación de Zamora el malestar por las deficiencias de mantenimiento y limpieza del centro cuestionado.

A consecuencia de ello se habían mantenido diversas reuniones con todas las personas implicadas en la solución del problema, Ayuntamiento y Dirección Provincial de Educación, sin que los acuerdos alcanzados se hubieran cumplido pese a la buena disposición mostrada por la Corporación Local.

Ello determinó que desde la misma Dirección Provincial de Educación se informara favorablemente la concesión de una subvención al Ayuntamiento de Palacio de Sanabria, mediante convenio con la

Diputación Provincial, para la realización de las obras reiteradamente reclamadas.

La firma de este convenio nos permitió dar por concluidas nuestra actuaciones en los expedientes de queja, al considerar que la problemática en los mismos planteada se encontraba en vías de solución.

Sin perjuicio de ello esta institución consideró necesario formular al Ayuntamiento de Palacio de Sanabria la siguiente resolución:

«Me permito expresar a la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo de los objetivos que al respecto se contienen en la legislación citada -Disposición Adicional 17º de la LOGSE- con la adopción de cuantas medidas y realización de actuaciones sean necesarias para el sostenimiento del Colegio Rural Agrupado “Pablo Montesinos” de esa localidad».

En la fecha de cierre de este informe no se ha recibido aún respuesta de a nuestra resolución.

1.1.4. Becas, ayudas al estudio y subvenciones

Como se señala en el Preámbulo de la LOGSE, para la reducción de la desigualdad social en materia de educación resultan esenciales las acciones y medidas de carácter compensatorio, una política de becas y ayudas al estudio que asegure que el acceso a la enseñanza se hace depender de la capacidad y del rendimiento del alumno y no de su capacidad económica.

El art. 10 de la LO 10/2002, de calidad de la educación dispone, por su parte, que para garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y para que todos los estudiantes, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas oportunidades, el Estado, con cargo a sus presupuestos generales, establecerá un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a superar los obstáculos de orden socioeconómico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso a la enseñanza no obligatoria o la continuidad de los estudios a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento.

Asimismo, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se establecerán ayudas al estudio que compensen las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos que cursen enseñanzas de los niveles obligatorios.

Como vemos las becas y ayudas constituyen una de las medidas más eficaces para la compensación de desigualdades en el ámbito educativo, no obstante lo cual, su concesión o denegación por parte de la administración educativa no pueden 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.

A modo de síntesis ilustrativa, podemos revelar que el número total de reclamaciones recibidas en este ámbito, al igual que en otros años, no ha sido especialmente relevante (**Q/561/03, Q/595/03, Q651/03 y Q/764/03**).

En todos estos expedientes, una vez instruidos, no se ha podido detectar, en el hecho mismo de su denegación (que es el motivo por el que habitualmente se presenta la reclamación) irregularidad administrativa achacable a la actuación de la administración.

Únicamente debe señalarse que, en todas las reclamaciones recibidas, la sociedad demanda un incremento en la cuantía de las ayudas que anualmente se convocan.

Por lo general, los padres y madres de alumnos, sobre todo aquellos que residen en el mundo rural, denuncian la insuficiencia de las ayudas individuales otorgadas por la administración educativa. Unas ayudas, cuyo reducido importe no permite a algunas familias encontrar soluciones válidas para que sus hijos ejerciten, en igualdad de condiciones, el derecho a la educación que reconoce nuestra Constitución.

1.2. Educación universitaria

En este epígrafe centraremos nuestra atención en las principales cuestiones suscitadas por los estudiantes en sus reclamaciones, dando con ello una visión de conjunto sobre los problemas, quizás más representativos, que inciden en sus relaciones con la universidad.

En primer lugar, debemos enfatizar que durante el año 2003 hemos sido testigos de una disminución en la conflictividad planteada en el entorno universitario, traduciéndose en la presentación de seis nuevas quejas frente a las trece del año anterior.

Las Universidades de León, Valladolid y Salamanca han sido objeto de reclamaciones sin que podamos resaltar, empero, ninguna actuación irregular de relevancia, pues en la mayoría de los supuestos nuestra mediación ha resultado suficiente para solucionar la problemática que se sometía a nuestra supervisión. Cuando no, esta institución ha trasladado la información precisa al reclamante en el ánimo de informar sobre el actuar administrativo discutido por el estudiante.

Por citar aquí alguno de los aspectos a que hacen referencia las reclamaciones recibidas podemos mencionar que las mismas hacen alusión a cuestiones tales como homologación de títulos (**Q/120/03** referida al título de doctor en medicina obtenido en Cuba, la cual fue remitida al Defensor del Pueblo por razones competenciales), dificultades a la hora de recibir una certificación de expediente académico (**Q/66/03**), denegación de becas (**Q/1497/03**) o ausencia de contestación expresa a escritos presentados por alumnos.

Por último, damos cuenta del grado de colaboración mostrado por las distintas Universidades de Castilla y León, a excepción hecha de la Universidad de Burgos (pues como ha quedado expuesto no hemos recibido durante el año a que se refiere el presente informe ninguna

reclamación relativa a la misma). En términos generales la consideramos positiva y ello ha redundado en la efectividad de las actuaciones desarrolladas por esta procuraduría en su función de garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

1.2.1. Funcionamiento de la administración universitaria

Es habitual que los estudiantes que acuden a esta Procuraduría lo hagan en búsqueda de soluciones a problemas que les 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 ciudadanos una gestión satisfactoria.

La universidad, entidad pública prestadora del servicio público esencial que es la educación superior, se encuentra sujeta a las normas, costumbres y principios generales que definen las artes y la práctica de la ciencia y su enseñanza, pero también, realiza funciones administrativas, funciones que han de utilizar el procedimiento como fundamento de su actividad y como garantía de los derechos de los ciudadanos que, situados en relaciones jurídicas de colaboración, sometimiento u oposición a la universidad, se ven obligados a recibir de ésta mandatos que definen su situación y derechos en dicha relación.

El poder que a la universidad pública corresponde de dictar actos administrativo, definiendo el alcance y la calidad de su propia actividad educativa y el de la actividad, conocimiento y aptitudes de los ciudadanos que se han ubicado como alumno en una posición objetivamente definida por las normas que rigen la institución, sitúa a la universidad en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992.

La omisión en la actuación administrativa -que ha quedado descrita, de la aplicación de las normas procedimentales, no meramente adjetivas sino de esencial contenido sustantivo, y de las garantías que el ciudadano obtiene directamente de su aplicación- determina la calificación de irregular de dicha actuación y con ello se manifiesta la posible infracción de los derechos que, respecto al sometimiento a la Ley y al Derecho de las Administraciones Públicas, la Constitución reconoce a los ciudadanos y la concurrencia de las causas que pueden motivar la revisión de oficio de los actos administrativos.

En el expediente **Q/66/03**, el reclamante ponía de manifiesto que, a mediados del mes diciembre del año 2002, había solicitado un certificado de notas en la Facultad de Traducción e Interpretación de Salamanca con el fin de solicitar una beca en zona minera del carbón, sin que a fecha de la presentación de la queja (10 de enero de 2003) se hubiera expedido el

mismo. Dicha tardanza causaba al interesado un grave perjuicio pues el plazo para poder solicitar la beca expiraba a mediados de enero.

Realizadas las gestiones de investigación tuvimos conocimiento de que el problema había encontrado una solución satisfactoria, por lo que comunicamos la finalización de las actuaciones y el archivo del expediente.

En este mismo ámbito universitario, cabe reseñar, así mismo, la tramitación de la queja **Q/1967/02** en la que se entreveía el temor del reclamante por la extinción, en la Universidad de Salamanca, del Plan de estudios de 1975 conducente a la titulación de farmacia.

Su inquietud radicaba en la imposibilidad de finalizar dicha carrera (le quedaban dos asignaturas) en plazo por las circunstancias excepcionales que habían rodeado su situación personal durante el año 2001, a saber: graves problemas de movilidad determinantes del reconocimiento de una minusvalía que, junto con la muerte de su padre, le sumió en una profunda depresión, que impidió su presentación a los exámenes.

Según se nos indicaba en el escrito de queja, desde el Rectorado de la Universidad de Salamanca se le había informado que para terminar dichos estudios (pues le quedaban, al parecer, cuatro convocatorias) debía matricularse en la Universidad de Valencia, lo que por su delicada situación personal resultaba inviable.

Admitida a trámite se iniciaron las gestiones de investigación con el fin de recabar cuantos antecedentes existiesen al efecto. El Rector nos

informó, en primer término, que era el RD 1497/87 en su art. 11.3 el que determinaba que, una vez extinguido un curso de un plan de estudios se efectuarían cuatro convocatorias de exámenes en los dos cursos académicos siguientes y, sólo en casos justificados, podría autorizarse que el número de las citadas convocatorias fuera de seis en los tres cursos académicos siguientes.

El plan de estudios motivo de la queja había extinguido su quinto curso en el curso académico 1998-99. El alumno en cuestión no había superado en ese momento las asignaturas de "Farmacia Galénica Especial" ni "Farmacia y Legislación", correspondientes al quinto curso del mencionado plan. Ni tampoco las había aprobado en ninguna de las cuatro convocatorias de los dos cursos inmediatamente siguientes.

Siendo ello así se autorizaron mediante resolución del Rectorado, de fecha de 17 de octubre de 2001, las dos convocatorias extraordinarias del tercer y último curso, sin que tampoco se superaran las citadas asignaturas.

Esta situación determinaba la aplicación estricta de la normativa citada de forma tal que, agotadas por el alumno las convocatorias señaladas (...) sin que hubieran superado las pruebas, quienes desearan continuar los estudios debían seguirlos por los nuevos planes, mediante la adaptación o, en su caso, convalidación que la correspondiente universidad determine.

Con sorpresa esta institución pudo comprobar que el reclamante no había solicitado la adaptación al plan de estudios vigente en la Facultad de

Farmacia (toda vez que, conforme a la legislación indicada, no podía seguir sus estudios en el Plan de la Licenciatura en Farmacia de 1975) por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, comunicamos la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo del expediente.

En el expediente **Q/2273/02**, el reclamante solicitaba la intervención del Procurador del Común en relación con su inadmisión en la Universidad de Valladolid para cursar los estudios de segundo ciclo de la titulación de Licenciado en Ciencias del Trabajo en el curso académico 2002-2003.

Tras el estudio de la situación denunciada pudimos comprobar que la razón por la que no se le había admitido en la Universidad de referencia había venido determinada por el procedimiento de selección para el ingreso en los centros universitarios que impera en el RD 69/2000 de 21 de enero, y por los art. 5º y 6º del Reglamento para acceso a estudios de segundo ciclo aprobado por la Junta de Gobierno de la Universidad de Valladolid, debido al insuficiente número de plazas disponibles para el curso interesado.

En consecuencia, estudiados con todo detenimiento cuantos documentos obraban en su expediente, no se observó una actuación de la administración universitaria que implicara infracción del ordenamiento jurídico o una actuación irregular de la misma que debiera ser investigada por el Procurador del Común.

Para finalizar con los problemas que afectan a los estudiantes universitarios aludiremos a que también durante el año 2003 se ha tramitado alguna queja en materia de precios académicos.

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/2208/02** traía su causa en la denegación por la Universidad de León de la devolución interesada por el reclamante del ingreso (precio público) efectuado a la Universidad de León en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales para cursar la licenciatura en investigación y técnicas de mercado.

Examinados todos los antecedentes administrativos aportados en el escrito de queja, y a la luz de la normativa aplicable sobre precios académicos, fue necesario informar al compareciente que la Universidad de León había observado y, por tanto, aplicado correctamente el art. 27. 5 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

En efecto, en el supuesto enjuiciado se pudo constatar que la anulación de la matrícula había sido solicitada por el propio reclamante ante la imposibilidad de proseguir sus estudios, fundamentalmente por haber encontrado un empleo. Esta coyuntura determinaba que la denegación de la devolución interesada se había ajustado a derecho.

Por consiguiente, al no apreciar una actuación de la administración universitaria que implicara infracción del ordenamiento jurídico procedimos al archivo del expediente, no sin antes remitir al compareciente la normativa legal existente sobre el particular.

1.2.2. Convenios con la Universidad

Finalmente, y para terminar, no puedo dejar de referirme al interés que, por parte de los Defensores de las Comunidades Universitarias de Valladolid, Salamanca y León me fue transmitido de proceder a la firma de los correspondientes convenios, tal y como por otra parte está sucediendo en otras Comunidades Autónomas, entre las Universidades Públicas y los respectivos Comisionados Parlamentarios.

En su día e invitado por la entonces Defensora de la Comunidad Universitaria de León, participé en el V Encuentro Estatal de Defensores Universitarios en el cual puse de manifiesto mi disposición a la firma de los mismos. Con fecha 23-1-2004 se firmó el Convenio entre el Procurador del Común y el Rector de la Universidad de Valladolid. Posteriormente, se formalizó con el Rector de la Universidad de Salamanca.

El Procurador del Común de Castilla y León y los respectivos Rectores acordaron sendos Convenios de colaboración con el fin de fortalecer el desarrollo de los derechos y libertades de los miembros de la Comunidad Universitaria.

En dichos convenios se establece la obligatoriedad, para el Defensor de la Comunidad Universitaria, de trasladar al Procurador del Común aquellos asuntos en los que resulte necesaria su intervención. También se establece que el Defensor de la Comunidad Universitaria pueda instar la actuación del Procurador del Común cuando especiales circunstancias aconsejen la intervención del mismo.

Por otro lado, el Procurador del Común se compromete a informar al Defensor de la Comunidad Universitaria de sus gestiones y del resultado de las mismas en dos supuestos: expedientes iniciados a instancia de parte y remitidos por el Defensor de la Comunidad Universitaria al Procurador del Común por tratarse de cuestiones que, por su contenido, corresponden al ámbito competencial de éste, así como en el caso de expedientes iniciados de oficio por el Procurador del Común a instancias del Defensor de la Comunidad Universitaria.

En dichos convenios se establece, también, que el Procurador del Común pueda recabar la colaboración del Defensor de la Comunidad Universitaria cuando estime que ello puede contribuir a la eficacia de sus gestiones. Asimismo, que el Defensor de la Comunidad Universitaria recabe la colaboración del Procurador del Común en este mismo caso.

Finalmente, y a fin de detectar posibles duplicidades por haberse dirigido simultáneamente el ciudadano a ambas Instituciones, se establece en el convenio la obligatoriedad, por parte del Defensor de la Comunidad Universitaria, de remitir mensualmente al Procurador del Común relación nominal de las quejas que hayan tenido entrada en su oficina en dicho periodo. En caso de existir duplicidad, el Procurador del Común, al amparo del convenio, se pondrá en contacto con el Defensor de la Comunidad Universitaria a fin de coordinar en la medida de lo posible sus intervenciones.

Ello sin perjuicio, como no podía ser de otra manera, de la posibilidad de que cualquier miembro de la Comunidad Universitaria y, al amparo de lo dispuesto en la Ley 2/1994, de 2 de marzo, reguladora del Procurador del Común, pueda dirigirse directamente a éste, al objeto de plantear aquellas quejas y peticiones que estime convenientes.

1.3. Educación especial

De nuevo, en el año 2003 el motivo principal de las quejas que se recogen ha sido la insuficiencia de medios personales y materiales destinados a la educación de los alumnos discapacitados. Así es como se ha percibido por la institución tras el análisis de los informes remitidos por la Administración en los expedientes tramitados. En otras palabras, los Equipos de Orientación y Educación Psicopedagógica se ven condicionados por estas carencias al orientar las propuestas de escolarización.

Aún así 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.

Otra de las constantes, como también viene observándose en general, ha sido la decidida preferencia de los padres por la escolarización de sus hijos en centros ordinarios, pese a conocer que ciertos niveles de discapacidad y la insuficiencia de recursos susceptibles de garantizar un cierto grado de integración pueden aconsejar la escolarización en un centro de educación especial.

Por otra parte, son grandes las esperanzas que las familias tienen puestas en la integración desde que la organización de la educación especial en España se ha basado en los principios de normalización e integración.

La importancia de la normalización está en las pautas y condiciones, esto es: en los métodos que se han de seguir en la educación del alumno deficiente, que deben ser lo más parecidos posible a los empleados con el resto de los alumnos. En primer lugar, la normalización significa que se ponen al alcance de todos los alumnos las formas de vida y condiciones de existencia cotidiana tan cercanas como es posible a las circunstancias y género de vida de la sociedad a la cual pertenecen. En segundo lugar, significa que ofrece a la sociedad una ocasión de conocer y

respetar a las personas discapacitadas en la vida corriente, reduciendo los temores y mitos que han impulsado, en otras ocasiones, a la sociedad a marginar a estas personas.

El anterior principio que fue base de la regulación de la educación especial en la LOGSE sigue informando la nueva Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre de Calidad de la Educación.

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 a.c.n.e.e., al menos en lo que se refiere a la presencia de profesionales especializados en los centros, organización eficaz y gratuidad del transporte escolar.

1.3.1. Insuficiencia de medios

1.3.1.1. Aula Hospitalaria

El expediente **Q/899/93** daba cuenta de carencias materiales fundamentales de un alumno, escolarizado durante el curso 2002-2003 en 6º de primaria, el cual fue diagnosticado de leucemia en el mes de junio de 2002 de la cual falleció el 10 de abril de 2003.

Ante el prolongado periodo de hospitalización que se preveía, la familia informó a la dirección del colegio, según manifestación del autor de la queja, de la imposibilidad de seguir, por el momento, un proceso normalizado de escolarización. También solicitaba que el alumno fuera incluido en el programa de compensación educativa para seguir el curso

mediante la unidad de apoyo en instituciones hospitalarias, según entendían que estaba previsto para estos casos. Esta comunicación se hizo en el mes de septiembre, al comienzo del curso. No obstante, transcurrió algún tiempo sin que dicho alumno tuviera conocimiento de la programación que le afectaba ni noticia alguna procedente de su tutor del centro escolar. Tampoco el profesor del aula hospitalaria había recibido la respuesta esperada por parte del centro escolar. Cuando la familia se interesó directamente, se enteró de que el propio tutor de la clase desconocía la existencia y situación de este alumno ya que no se encontraba en la lista ni había recibido ningún dato sobre él.

Posteriormente, y a pesar de restablecerse la correspondiente coordinación con el centro escolar, hubo problemas con el traslado de los trabajos del alumno, viéndose obligada la familia a encargarse expresamente a persona de su entorno estos traslados así como los de las evaluaciones, calificaciones, etc. ya que no se le remitían por los medios habituales.

Ello no obstante, según manifiesta el autor de la queja, en el boletín de notas del 2º trimestre se le consignó como resultado: “sin calificar”.

Por parte de la institución se planteó la situación ante la Dirección Provincial de Educación requiriendo datos sobre el instrumento formal con que contaba el colegio, en relación con la programación del centro, para resolver problemas como el que nos ocupaba, actuaciones en desarrollo del mismo, colaboración que en estas circunstancias corresponde a la familia y

cómo se llevó a cabo en este caso y sobre reclamaciones formales que se hubieran producido.

La Delegación Territorial de León manifestó que, para elaborar una respuesta, había sido preciso esperar al mes de septiembre habida cuenta que el equipo directivo, tutora y otros miembros de la comunidad educativa, cuya información y colaboración previa era imprescindible, en julio y agosto disfrutaron de vacaciones.

En ningún caso prejuzga esta Procuraduría que hubiera voluntad discriminatoria hacia el alumno, a quien se refiere la queja, ni por parte de sus profesores ni de la dirección del colegio. Pero los datos de que disponíamos indicaban que no se aplicaron los medios suficientes y adecuados por parte de la administración educativa para resolver el caso de dicho alumno en las circunstancias de desventaja en que se encontró por razones de salud y que le impidieron seguir un proceso normalizado de escolarización.

Se evidenció una falta de coordinación entre los profesores del centro escolar y los de la institución hospitalaria en que se encontraba este alumno y que la propia Dirección Provincial pone de manifiesto al no aludir a ningún mecanismo de planificación, seguimiento y evaluación de la actuación administrativa de los previstos en el RD 299/1996, de 28 de febrero, sobre ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en la educación (arts. 19,3 y 20,1):

«Para asegurar la continuidad del proceso educativo, el Ministerio de Educación y Ciencia determinará los procedimientos de coordinación entre los centros en que está matriculado este alumnado y las unidades escolares de apoyo en instituciones hospitalarias.

Las Direcciones Provinciales del Departamento, en coordinación con la administración sanitaria, establecerán unidades escolares de apoyo en instituciones hospitalarias, así como los correspondientes mecanismos de seguimiento y evaluación de las mismas.»

Es razonable pensar que la aludida deficiencia de recursos dio lugar a que constantemente hubiera de intervenir (como así se observa) la instancia de la familia, si bien mediante tercera persona, para reclamar la inclusión en las listas, el envío de la programación correspondiente, la solicitud del boletín de calificaciones, etc.

De tal modo que, cualquiera que haya sido la actitud de la familia, que no ha sido obstructiva, es cuestión que en ningún caso modifica la responsabilidad que atañe a la administración. Sobre todo en una coyuntura familiar marcada por la preocupación hacia uno de sus miembros y la dedicación total a su cuidado por causa de una grave enfermedad seguida del fallecimiento.

Por otra parte, el hecho de que en el documento de evaluación del alumno se haya consignado “no calificado”, confirma lo expuesto hasta aquí.

La legislación especial reguladora del derecho a la educación, constituida por la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, arropada por los anteriores LO 8/1985, de 3 de julio, LO 1/1990, de 3 de octubre y sus normas de desarrollo, se articula desde una doble perspectiva: Una, la que dirige las acciones hacia los alumnos que pueden hacer uso normalizado de los servicios educativos; y, otra, comprensiva de las medidas y acciones que se establecen para prevenir las consecuencias derivadas del uso irregular, temporal o asistemático por razones de salud o itinerancia consistentes en recursos y apoyos extraordinarios y en el desarrollo de factores que promueven la calidad de la enseñanza, enmarcando y definiendo los centros de actuación preferente.

En consecuencia, es exigible a la administración tanto establecer vías de acceso a los recursos necesarios para garantizar el derecho a la educación, como poner esos recursos a disposición del alumnado y de los padres.

En este sentido, nuestra resolución consistió en recomendar a la Dirección Provincial de educación la adopción de las medidas necesarias para que en lo sucesivo las situaciones personales transitorias de salud no generen situaciones de desigualdad en el disfrute del derecho a la educación, en los siguientes términos:

«Que con este fin se proceda a la elaboración de programas de compensación educativa, mediante la creación de unidades escolares de apoyo en instituciones hospitalarias, dirigidos al

alumnado que por razón de hospitalización prolongada no puede seguir un proceso normalizado de escolarización.

Que se establezcan canales de comunicación entre dichas unidades y el centro escolar correspondiente para garantizar que el resultado sea el que permitan las posibilidades del alumno y no otras circunstancias. »

La aceptación expresa de la anterior resolución por parte de la Dirección Provincial de Educación tuvo lugar acompañada de algunas matizaciones sobre el motivo de la queja que no se habían realizado con anterioridad. Así:

«En relación con la resolución formal recaída en el expediente referenciado le comunico que desde esta dirección provincial se acepta la misma y en lo sucesivo se mejorará la coordinación entre las unidades de apoyo en instituciones hospitalarias y los centros escolares correspondientes.

No obstante lo anterior pongo en su conocimiento que el tiempo que el alumno estuvo hospitalizado en un centro hospitalario de Madrid fue atendido por la correspondiente unidad de apoyo en coordinación con la tutora del CP “Antonio Valbuena” de León. La planificación de la tutoría a distancia consistió en la elaboración, remisión y seguimiento de una programación adaptada habida cuenta que se trataba de un alumno sin desfase escolar y con buen expediente académico. Esta adaptación de la

programación se remitió a la unidad de apoyo hospitalario con fecha 2 de octubre de 2002 y el desarrollo y seguimiento de la misma fue coordinado por la tutora del centro escolar, dando como resultado una calificación positiva en el primer trimestre, diciembre de 2002, e interviniendo en el proceso de labor de asesoramiento a la tutora por parte del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica.

La colaboración de la familia con el centro se centraba en la profesora contratada por los padres para los periodos de descanso en León, que visitaba a la tutora del alumno en el centro en espacios horarios organizados por la jefatura de estudios para coordinarse ambas personas.

Después de navidad, en enero, se retomó el apoyo enviando las programaciones el día 15 de este mes, según consta en el registro de salida de correspondencia. Pero en este trimestre la terrible enfermedad del niño no le permitió desempeñar las tareas escolares que se le encomendaban. Según conversación telefónica mantenida con la profesora encargada de la Unidad de Apoyo del Hospital Infantil de Madrid, el niño estuvo desde febrero de 2003 en un estado de extrema gravedad que no le permitió desarrollar las tareas escolares. El resultado a fecha de la segunda evaluación, 31 de marzo de 2003, fue desde el Centro escolar de no evaluado

que se aplica en las situaciones en las que no hay pruebas suficientes en la evaluación continua. »

Por último, respecto de la creación de unidades escolares de apoyo en instituciones hospitalarias y el establecimiento de canales de comunicación entre dichas unidades y el centro escolar correspondiente, nos explica la Dirección Provincial que dentro del marco normativo vigente existe un aula hospitalaria en el Hospital de León (Princesa Sofía), segunda planta (Servicio de Pediatría), de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo III, Sección 2ª. “Actuaciones de compensación educativa dirigidas a la población hospitalizada” del RD 299/1996, de 28 de febrero, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación.

Los destinatarios del programa del “Aula Hospitalaria” son niños en edad escolar obligatoria que se encuentran hospitalizados y no pueden acudir a su centro escolar ordinario.

Se refiere la Dirección Provincial a la existencia de un Plan de Actuación del Aula Hospitalaria de León que incluye un apartado dedicado específicamente a la coordinación entre la persona responsable de la formación de los niños ingresados en el hospital con el tutor o tutora de los alumnos de los correspondientes centros escolares de origen con el fin de paliar, en la medida de lo posible, limitaciones derivadas de la hospitalización y garantizar la continuidad del proceso educativo. Se hace referencia expresamente a la coordinación interna y a la coordinación externa: con la administración educativa y con los tutores de los centros de

origen especialmente cuando el período de hospitalización es superior a una semana.

A lo largo del curso, la enfermedad obliga a numerosos niños en edad escolar a permanecer ingresados en centros hospitalarios durante períodos variables de tiempo. Todo esto provoca en algunos casos situaciones de ansiedad, derivados por un lado de la propia enfermedad y, por otro, de la separación del entorno familiar y de la interrupción de las tareas cotidianas.

A continuación, detallaba la administración educativa, en un amplio informe, cuestiones referentes al aula hospitalaria: su ubicación y localización en el complejo hospitalario, características del alumnado, actividades de distintos tipos, personal sanitario, coordinación interna y externa, sistema de evaluación, etc.

1.3.1.2. Carencia de centros y plazas

El autor de la queja **Q/1160/03** manifestó su disconformidad con el hecho de que en la provincia de Ávila no existiera un Centro de Educación Especial de carácter público, lo que hace que los EOEP deban de indicar la escolarización de los a.c.n.e.e. necesariamente en uno de los centros privados. En el caso que nos ocupa en el Centro de Educación Especial Sta. Teresa, de Martiherrero. No teniendo los padres de los a.c.n.e.e. la opción de escolarizar a sus hijos en las mismas condiciones y con los mismos apoyos que el resto del alumnado.

Ello, según manifiesta el autor de la queja, hace necesario un sobreesfuerzo de las familias que no siempre estas pueden asumir y provoca la necesidad de contar con becas y ayudas para cubrir necesidades que en un centro privado no se cubren completamente con fondos públicos. Se refiere, particularmente, al transporte que se ofrece desde el colegio el cual no llega normalmente al domicilio de los alumnos por el escaso número y dispersión geográfica de los mismos. Lo que obliga a muchos padres a realizar el transporte por su cuenta, con el resultado de que, al no ser siempre compatible con sus obligaciones, se produce un absentismo escolar importante o bien se esfuerza el internamiento del hijo durante toda la semana, en contra de sus deseos y de los criterios pedagógicos que con frecuencia aconsejan el entorno familiar como factor fundamental para el estímulo y desarrollo de los alumnos.

En varias ocasiones se habían entrevistado los interesados con las autoridades educativas competentes, recibiendo como respuesta la imposibilidad de llegar a otras soluciones, por el escaso número de alumnos, su dispersión, falta de competencias administrativas al tratarse de un centro privado, etc. O bien, apuntando hacia soluciones que no consideran adecuadas los afectados, como escolarizar a los alumnos en centros públicos en otras provincias. Entienden, en definitiva, que la administración autonómica debe 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 cumplan sus

funciones como tales, llegue a ser posible satisfacer adecuadamente las necesidades educativas de los alumnos discapacitados a través de dicho CEE.

El informe remitido por la Dirección Provincial reveló que en relación con las becas de transporte y comedor que percibían los alumnos, no contaba con un estudio detallado sobre la suficiencia de dichas ayudas y subsidios para garantizar la gratuidad, si bien sí se había podido constatar, por las reivindicaciones del centro, que estas no cubrían todo el coste del servicio.

Los casos atendidos por las ayudas y subsidios alcanzan a aquellos niveles educativos establecidos en las convocatorias (Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional de Segundo grado, distintas modalidades de Bachillerato, Ciclos formativos de grado medio y superior, ciclos formativos de grado medio y superior de Artes Plásticas y Diseño, Enseñanzas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos, Programas de Garantía Social, Programas de formación para la transmisión a la vida adulta). Las cuantías que pueden concederse son las siguientes:

Enseñanza	656,00 €
Transporte Escolar	470,00 €
Comedor Escolar	436,00 €
Residencia Escolar	1.350,00 €

Transporte Fin de Semana	337,00 €
Transporte Urbano	235,00 €
Material Didáctico (EP, ESO, PGS, FP y Transición)	78,00 €
Material Didáctico resto)	118,00 €
Reeducación Pedagógica	694,17 €

Por otra parte, la Orden EYC/834/2003, de 29 de mayo concedió al Centro Santa Teresa una ayuda destinada a financiar el Transporte de alumnos plurideficientes con discapacidad motórica de 13.344 €, subvención que viene convocándose con carácter anual.

Dicha Dirección Provincial no tiene competencias en relación con la determinación de las ayudas, ni con los términos de la convocatoria de las mismas, si bien las necesidades planteadas ya habían sido puestas en conocimiento de los servicios centrales de la Consejería de Educación con el fin de que se estudien y analicen las medidas oportunas.

Apuntando al mismo tiempo algunas soluciones como la creación de un centro público de Educación Especial en Ávila, concreción de un convenio de colaboración, concesión de subvenciones directas al centro o, por último, adecuación de las ayudas y subvenciones, configuradas como subvenciones a la familia, a las cuantías necesarias para sufragar la gratuidad.

Ya que por la propia Administración se apuntan medidas que pueden llegar a satisfacer la necesidad sentida por el autor de la queja e incluso por otras personas que coinciden en sus reivindicaciones, la resolución del Procurador del Común necesariamente ha de ser en el sentido de recomendar que se analicen aquellas más compatibles con los lugares de procedencia de los alumnos y características socioeconómicas de las familias. Sobre todo, ponderando cuidadosamente la primera de las soluciones aludidas: creación de un centro público de educación especial en Ávila.

En el expediente **Q/1815/02** se hacía alusión a la situación de un alumno de 5 años de edad, sin escolarizar en la fecha de presentación de la queja, según el autor de la misma, pero que asistía algunas horas al CRA de la localidad de Tabara (Zamora) para recibir atención especializada por el PT adscrito a dicho Centro, dada la discapacidad psíquica del alumno a causa de una parálisis cerebral.

El dictamen elaborado por el Equipo de Atención Temprana sobre las necesidades educativas llegó a la conclusión, según el autor de la queja, de que era necesario escolarizar al niño en un centro de educación especial. A lo que se opuso su familia, alegando motivos de desarraigo familiar, dificultades de desplazamiento para los padres, además de ciertas ventajas que encontraban en el centro rural. Por lo que optaron por otras posibilidades, como que fuera atendido en el CRA de Tabara, según

convinieron con la dirección del centro, permaneciendo el resto de la jornada en la guardería o en su casa.

Durante algún tiempo, la familia del alumno en cuestión intentó la escolarización de éste en el CRA citado a tiempo completo, recibiendo negativas por parte de la administración educativa por no haber cumplido aún los seis años, edad en que comienza la escolarización obligatoria.

A fin de conocer las verdaderas causas y circunstancias de la reclamación planteada, se pidieron a la Administración informes acerca del estado de la cuestión. En concreto:

1.- Contenido del último dictamen elaborado por el equipo de atención temprana y propuestas de escolarización.

2.- Contactos que se mantuvieron entre dicho equipo y la familia del alumno con el fin de orientar a los padres sobre la necesidad de seguir las medidas acordadas en orden a un adecuado desarrollo de su hijo.

3.- Criterio sobre el hecho de que un niño de cinco años afectado de parálisis cerebral permaneciera sin escolarizar, teniendo en cuenta la exigencia de que la atención educativa de los a.c.n.e.e. debe comenzar tan pronto como se adviertan circunstancias que aconsejen tal atención cualquiera que sea su edad.

4.- Criterio a seguir por parte de la administración educativa de cara al curso 2003-2004.

El informe de la inspección educativa de la provincia de Zamora nos puso al corriente de que el niño fue objeto de evaluación psicopedagógica por el Equipo de Atención Temprana de Zamora en el mes de marzo del año 2002 el cual, mediante dictamen preceptivo, propuso como modalidad apropiada para responder a las necesidades educativas que presentaba, derivadas de encefalopatía hipóxica-isquémica, la educación especial, precisando en dicho dictamen los tipos de apoyo personal necesarios: profesor/a de Pedagogía Terapéutica, profesor/a de Audición y Lenguaje y Ayudante Técnico Educativo.

Dicha propuesta se refería necesariamente al CEE “Virgen del Castillo”, en la provincia de Zamora. Propuesta que fue rechazada por los padres, alegando motivos de desarraigo familiar al tener que permanecer su hijo escolarizado en régimen de internado, así como dificultades de desplazamiento diario desde la localidad de Tábara a Zamora en otro caso. Por lo que decidieron solicitar al Director Provincial de Zamora la escolarización en el Colegio Público “León Felipe” de Tábara. Dicha solicitud, a tenor de las razones expuestas, fue admitida por la Dirección Provincial de Zamora, resolviendo la misma la escolarización a tiempo parcial del niño en el citado colegio, con apoyo de profesor de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje durante la etapa de educación infantil. Dado que la escolarización a tiempo completo en el Colegio Público “León Felipe” de Tábara habría supuesto la presencia, tanto de un profesional Ayudante Técnico Educativo, como de un profesional

especialista en el desarrollo de Procesos Psicomotores –a fin de intervenir en el desarrollo motriz del niño tanto a nivel global como segmentario-, necesarios ambos según primer dictamen de escolarización y de los cuales el Colegio de León Felipe no disponía, ni dispone.

El alumno ha estado escolarizado a tiempo parcial en el Colegio Público “León Felipe” de Tábara durante los cursos escolares 2000-01, 2001-02 y 2002-03, recibiendo entre 12 y 14 sesiones impartidas por profesorado especialista.

«El último dictamen relativo al alumno, fechado en el mes de abril 2003 –que se adjunta-, propone, como modalidad educativa que mejor puede responder a las necesidades del alumno, la escolarización en centro de Educación Especial. Dicha propuesta de escolarización fue aceptada por la madre del alumno, que firmó el preceptivo acuerdo el día 7 de mayo de 2003, incorporándose el mismo al CEE “Virgen del Castillo” de Zamora en el que se encuentra actualmente escolarizado.

Durante los tres cursos escolares en los que el alumno ha permanecido escolarizado a tiempo parcial en el colegio “León Felipe” de Tábara fue objeto de seguimiento por parte del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica adscrito a dicho centro, el cual ha efectuado la propuesta y seguimiento del Plan Específico de Trabajo para el niño y que ha llevado a cabo los siguientes contactos con los padres:

Septiembre de 2002: información del Plan de Trabajo con Enrique, áreas, tareas de cada una y horario.

Enero de 2003: información y propuesta de escolarización para el curso 2003-04.

Mayo de 2003: Realización del dictamen de escolarización y firma del acuerdo sobre la propuesta de escolarización en el centro de Educación Especial.

Mayo de 2003: preparación y visita al centro de Educación Especial “Virgen del Castillo” de Zamora.»

La queja **Q/210/02** se refería a la Resolución de la Dirección Provincial de Educación de Ávila por la que se denegó la ampliación del periodo de escolarización de un alumno en el Aula Sustitutoria alegando los siguientes motivos:

1.- Que el alumno había cumplido los 18 años, edad a partir de la cual no podía seguir cursando la enseñanza básica.

2.- Que los arts. 14.3 y 15.4 del RD 696/1995, de 28 de abril de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales establecen que la escolarización de los alumnos en Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en centros y programas ordinarios, comenzará y finalizará en las edades establecidas por la ley con carácter general.

Por las anteriores razones, se había propuesto la escolarización en el Centro de Educación Especial Sta. Teresa de Martiherrero

A la vista de lo expuesto, entendimos que era necesario solicitar el criterio de la administración sobre el seguimiento que se había hecho, y con qué resultados, de la escolarización de este alumno mediante las pertinentes evaluaciones psicopedagógicas y consiguientes propuestas de escolarización. Sobre todo teniendo en cuenta que, según los informes de que disponemos, estuvo dos cursos sin escolarizar. En concreto:

1.- Como valora la administración educativa, en el caso que nos ocupa, la salvedad que hacen los artículos citados (14.2 y 15.4) del RD696/1995 respecto de las edades en que ha de iniciarse y concluir la escolarización de los a.c.n.e.e. y que permitiría, en su caso, prolongar la escolarización del Aula Sustitutoria.

2.- Criterio que mantiene la Dirección Provincial de Educación, según el resultado de las evaluaciones psicopedagógicas, respecto de los efectos beneficiosos que para la socialización e integración del alumno en cuestión, ha reportado el periodo de permanencia en el Aula Sustitutoria de Educación Especial del Centro “Juan Arrabal”, según la opinión de sus padres y maestros.

La Dirección Provincial de Educación informa:

«El alumno de que se trata cursó la Educación Primaria en el CRA “El Calvitero” en la localidad de La Aldehuela, siendo

diagnosticado como alumno con necesidades educativas especiales (a.c.n.e.e.) por el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica (EOEP) del sector de Barco de Ávila. Durante toda su escolarización, y debido a las deficiencias del alumno, los distintos profesores que le atendieron, realizaron adaptaciones curriculares muy significativas. Finalizó esta etapa educativa en el año 1997 y como es preceptivo al tratarse de un a.c.n.e.e., el EOEP de Ávila realizó la evaluación psicopedagógica y emitió el dictamen de escolarización correspondiente, tal y como establece la Orden de 14 de febrero de 1996. En este dictamen se concluyó que debía ser escolarizado en un centro específico de Educación Especial, ante lo que la Dirección Provincial resolvió escolarizarlo en el Centro de Educación Especial “Santa Teresa” de Martiherrero, centro al que no llegó a asistir por expreso deseo de la familia, permaneciendo dos años sin escolarizarse, a pesar de haber recibido de esta Dirección Provincial numerosas explicaciones y alternativas de transporte y residencia.

En el año 1999 se crea un aula sustitutoria de centro específico de educación especial en el CP “Juan Arrabal” de Barco de Ávila, permaneciendo allí como único alumno de la misma desde su creación hasta la supresión en el presente año 2002, dicha aula se suprime al cumplir el interesado 18 años, edad máxima para cursar la Educación Básica en estas aulas.

Puesto que en el aula sustitutoria de educación especial del CP “Juan Arrabal” de Barco de Ávila se impartía la educación básica obligatoria, debe entenderse que el límite de edad para cursar estas enseñanzas es el de dieciocho años. En el supuesto de que en este centro se hubiera impartido algún programa de transición a la vida adulta cabría la posibilidad de prolongar la escolarización del alumno en dicho aula. La Orden de 22 de marzo de 1999 (BOE de 10 de abril) especifica en el apartado quinto 1,2 y 3 las características de la escolarización de estos alumnos.

Analizado el dictamen de escolarización realizado por el EOEP de Barco de Ávila en abril del presente año 2002, se comprueba que el alumno presenta unas necesidades educativas especiales permanentes asociadas a condiciones de discapacidad psíquica, que le han impedido la consecución de los aprendizajes instrumentales básicos (lectoescritura, cálculo matemático, autonomía y habilidades sociales) y que ha hecho necesaria la elaboración de adaptaciones curriculares muy significativas desde el inicio de su escolarización y hasta la finalización de la misma. Las características de los distintos aspectos de su desarrollo (psicomotor, afectivo-social, lingüístico y cognitivo) y el nivel de competencia curricular, que se sitúa en torno a los 5-6 años aconsejan su escolarización en un programa de transición a la vida

adulta o en un programa de garantía social adaptado a sus capacidades e intereses, en un centro de Educación Especial».

Se informó, pues, al autor de la queja de que la escolarización del alumno en cuestión en el Centro de Educación Especial Sta. Teresa de Martiherrero, tomada por la Comisión de Escolarización, en base al dictamen del Equipo de Orientación y Educación Psicopedagógica de la Dirección Provincial de Educación de Ávila, no suponía, en principio, vulneración alguna del derecho que le asistía de recibir una educación adecuada a sus necesidades, ni suponía, por otra parte, que la Administración educativa hubiera dejado de cumplir con lo que le incumbe según el mandato constitucional del art. 49 en relación con la protección de las personas discapacitadas.

Si bien, en este caso, no procedía emitir formalmente recordatorio de deberes legales ni resolución alguna se acordó indicar a dicho organismo la necesidad de estudiar otras posibilidades tomando en consideración las razones de la familia, por encima de intereses organizativos, de economía de medios personales y materiales y de cualquier otra consideración que no sea claramente el interés del alumno discapacitado.

Por ello, se indicó al reclamante:

«Debo trasladarle mi preocupación por el hecho de que, como consecuencia de su negativa a llevarlo al Centro Santa Teresa, su hijo haya dejado de estar escolarizado desde la fecha de desaparición del Aula Especial, como ya había ocurrido

anteriormente, según se deduce de los datos que obran en nuestro poder.

Como sin duda Ud. conoce, la interrupción de los procesos de aprendizaje y adiestramiento, así como de la práctica de actividades y tareas, supone para una persona discapacitada una pérdida vertiginosa de lo adquirido. Por lo que, a pesar de que Ud. y su familia no consideran acertada la decisión de la Dirección Provincial de Educación por razones atendibles, ha de primar la atención educativa propiamente dicha, sin descartar que cierta independencia y autonomía respecto del entorno familiar puede resultar beneficiosa para un alumno con necesidades educativas especiales. Por lo que, permítame aconsejarle, que atienda el criterio de los profesionales expertos en esta materia, acerca del centro en que ha de ser escolarizado su hijo.

De cualquier modo, una vez que tenga noticias de la postura de la Administración en relación con las indicaciones que le he formulado, me pondré de nuevo en contacto con Ud.»

El problema que nos ocupa suele ser motivo frecuente de reclamaciones ante esta institución. Es decir, la voluntad decidida de los padres de un alumno con necesidades educativas especiales de que su hijo permanezca todo el tiempo que sea posible en el centro escolar en el que ha estado escolarizado durante años por razones que pueden estar justificadas

tales como encontrarse bien en un entorno ya conocido, proximidad al domicilio familiar, etc.

Para determinar la escolarización de los a.c.n.e.e. la Comisión de Escolarización de la Dirección Provincial de Educación es el órgano competente. Si bien la legislación especial, tanto la vigente Ley Orgánica 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 en este aspecto, como consecuencia del derecho de estos a elegir el centro escolar de sus hijos reconocido en la Constitución.

A la vista de lo expuesto, se remitió resolución a la Dirección Provincial de Educación, para que se estudiaran otras posibilidades para la escolarización del alumno en cuestión, teniendo en cuenta el criterio de los padres (adaptación de medios personales y materiales) aunque priorizando, como no podía ser de otra manera, el interés del alumno discapacitado.

1.3.1.3. Profesores y cuidadores

El expediente **Q/2197/02** aludía a las circunstancias educativas de un alumno, de seis años de edad, escolarizado en el CRA “Ribera de Cañedo” en la localidad de Valverdón (Salamanca).

La información documental que obra en nuestro poder pone de manifiesto que se emitió diagnóstico por parte de la Unidad de Foniatría del Hospital Clínico de Salamanca según el cual el alumno padecía, en aquel momento, “retraso de lenguaje fonológico-sintáctico”. Ello motivó

que el EOEP recomendara: “un compás de espera para ver la evolución, recomendando al mismo tiempo la rehabilitación del alumno. Incluso, si fuera preciso, en el Hospital Clínico, dada la carencia actual de recursos empleados momentáneamente en la zona en la atención de los a.c.n.e.e. permanentes y reales”.

Pues bien, según manifestaciones del autor de la queja, durante el curso 2002-2003 no contó con los apoyos recomendados para su rehabilitación, a pesar de las reiteradas reclamaciones de la familia del alumno.

Se interesó de la Dirección Provincial de Salamanca informe sobre los motivos que impedían que pudiera contar con los apoyos necesarios , la cual especificó:

«El alumno presenta dificultades en el habla diagnosticadas por la Unidad de Foniatría del Hospital Clínico de Salamanca como retraso del lenguaje (subtipo fonológico-sintáctico), retraso expresivo que confirma en revisión posterior estudiado el caso por el Equipo de Orientación Escolar y Psicopedagógica de la zona (ante la demanda de la profesora-tutora) para valorar la posibilidad de establecer el correspondiente apoyo logopédico para su rehabilitación, este estudio revela que no puede catalogarse como alumno con necesidades educativas especiales y no procede el establecimiento formal y sistemático de apoyo de AL puesto que

los recursos existentes están ocupados en la atención prioritaria, como es preceptivo de alumnos con n.e.e.”

Por las causas anteriores este alumno no recibe apoyo del especialista de Audición y Lenguaje, siendo atendida la recuperación de sus dificultades y el desarrollo de sus capacidades comunicativas por la profesora-tutora con orientaciones del EOEP.

El avance conseguido en sus habilidades lingüísticas es considerable desde el inicio de su escolarización, aunque persisten dificultades de omisiones y sustituciones fonéticas.

Medios personales con que cuenta la zona para atender problemas logopédicos en la zona: una profesora itinerante.

Ámbito de actuación y alumnos que atiende la profesora especialista en Audición y Lenguaje:

Centro de destino: CP “Pedro Caselles Rollán” de Calzada de Valdunciel. Atiende a 7 alumnos (4 de 2º curso de ESO, 2 de 4º y uno de 1º de E. Primaria) organizados en 4 grupos que reciben dos sesiones de apoyo semanales cada uno.

Otros Centros del ámbito: CP “San Andrés” de Pedrosillo el Ralo. Atiende a 11 alumnos (6 de ESO, 4 de E. Primaria y uno de E. Infantil). Presta apoyo, en sesiones individuales, tres veces por semana a un alumno de E. Infantil de 5 años afectado de sordera profunda y a una alumna de E. Primaria con problemas muy

graves. El resto de los alumnos se organizan en grupos de tres y reciben apoyo 2 sesiones por semana.

CRA “Ribera de Cañedo” de Forfoleda (formada por 10 localidades). Atiende a 4 alumnos de E. Primaria impartiendo dos sesiones semanales en: Aldearrodrigo dos alumnos, Zamayón un alumno y Topas un alumno.

Todos estos alumnos presentan problemas más graves que los del alumno a que se refiere la queja y a varios de ellos la Unidad de Foniatría les recomienda rehabilitación logopédica diaria e individual en su medio escolar, algo que es imposible con los recursos actuales. Por otra parte, el ámbito geográfico tan extenso que tiene que atender la especialista merma la capacidad de intervención.

En consecuencia con todo lo anteriormente expuesto la falta de apoyo especializado en el caso que nos ocupa está motivada por: las necesidades de atención prioritarias que demandan los alumnos con necesidades educativas especiales de la zona (que aún deberían tener alguna sesión más) y la limitación de los recursos personales existentes».

La necesidad urgente de aumentar los efectivos resulta, pues, evidente.

En el expediente **Q/858/03** se hacía alusión a la situación escolar de un alumno de 5 años de edad, 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 los últimos meses, según informe de especialistas, había decidido a los padres a solicitar su escolarización en un centro ordinario en régimen de integración. Pero sin que, en la fecha de admisión de la queja, se hubieran iniciado las actuaciones pertinentes por parte de la administración educativa para la actualización de la evaluación psicopedagógica y la correspondiente propuesta de escolarización.

El informe de evaluación psicopedagógica del alumno y dictamen de escolaridad emitidos por el EOEP el 20 de mayo de 2003 fueron facilitados por el reclamante.

Una vez analizado su contenido en relación con el motivo de la queja, no se detectó ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la Administración educativa. No obstante lo cual, decidimos trasladar a la administración las siguientes circunstancias y reflexiones:

Los padres, como directos responsables del menor, consideraban oportuno un replanteamiento de la escolarización de éste. Aunque entienden que el Centro Especial Ntra. Sra. de la Esperanza ha sido adecuado a su situación anterior y que ha sabido responder a las necesidades personales y educativas de su hijo. Sin embargo, creen que, en

estos momentos, las necesidades educativas del niño podrían comenzar a tener una respuesta más satisfactoria en un centro ordinario en el que contara con los apoyos específicos necesarios, si bien combinando dicha escolarización, al principio, con el colegio especial.

No corresponde a esta institución entrar a valorar las pretensiones de los padres, ni es nuestra función determinar exactamente los medios por los que la administración pública ha de garantizar los derechos de los ciudadanos. No obstante, la última propuesta de escolarización realizada por el EOEP no guarda demasiada relación con la evolución favorable de la situación personal y educativa del alumno, ni se corresponde con propuestas anteriores de la administración educativa.

Por ello, se remitió la siguiente resolución a la Dirección Provincial de Educación de Segovia:

«Puesto que la LO 10/2002, de 23 diciembre, de Calidad de la Educación dispone en su art. 45 que “Los alumnos con necesidades educativas especiales serán escolarizados en función de sus características, integrándolos en grupos ordinarios, en aulas especializadas en centros ordinarios, en centros de educación especial o en escolarización combinada”, se plantee modificar el régimen de escolarización en el caso que nos ocupa, según las necesidades educativas del alumno».

Como postura ante nuestra resolución la Inspección Educativa remitió el siguiente informe:

«La evolución del alumno, tanto en el aspecto de adquisición de aprendizajes como en su nivel de desarrollo social, ha sido positiva y en permanente y abierta evolución por todos los profesionales que intervienen en su Educación. Precisamente por ello y por la inclusión del Centro en un Plan de Mejora, se determinó que las necesidades educativas podían tener, en el mencionado Centro, una respuesta adecuada. Esta situación quedó reflejada en el informe psicopedagógico y dictamen de escolaridad de fecha de 20 de mayo de 2003.

Durante el presente curso escolar 2003/2004 se dio traslado a sus padres, por escrito, del informe psicopedagógico y dictamen de escolarización. El seguimiento ha sido riguroso, sistemático y abierto, siendo muy numerosas las entrevistas de la madre con la tutora, la Orientadora y esta Inspección.

Dada la muy favorable evolución escolar del alumno en el primer trimestre del presente curso 2003/2004 y como consecuencia de la anterior flexibilidad, se decidió modificar su dictamen de escolarización y proponer su matriculación en un centro de integración, próximo a su entorno social, donde recibiría los apoyos materiales y personales para la atención de sus necesidades educativas (informe psicopedagógico y dictamen de escolaridad de 20 de enero de 2004).

Esta medida de carácter excepcional – el cambio de modalidad de escolarización durante el curso – está reflejada en el art. 45, apartado 3, de la LOCE. Este cambio de escolarización extraordinario sólo se ejecutaría –como señala el anterior informe- si la familia acepta nuestra nueva propuesta, ya que es una medida que en principio plantea muchas dudas y es necesario un consenso escuela y familia para asumir un riesgo de este tipo. De no ser así, se considera que el alumno debe permanecer en el CEE Ntra. Sra. De la Esperanza.

Con fecha 4 de febrero de 2004, los padres del alumno firman la no conformidad con la propuesta anterior, aceptando su permanencia para el presente curso en su centro actual. El seguimiento –como ya se ha mencionado- será riguroso y abierto, estando previsto un nuevo informe al final del presente curso escolar 2003/2004.»

Los padres han manifestado a esta oficina que temen que en el centro ordinario al cual se pretende trasladar al alumno no cuente con los apoyos materiales y personales necesarios toda vez que los miembros de la asociación de padres se refieren a la escasez de estos medios (sobre todo de profesionales especializados) en el aludido centro ordinario.

Al autor de la queja se le ha comunicado que pediremos a la Junta de Castilla y León nueva información sobre este extremo. Sobre todo, en relación con la presencia en el colegio Cooperativa del Alcázar de logopedas y fisioterapeutas.

En el expediente **Q/709/02** se denunciaba falta de atención educativa especial de dos alumnos hermanos.

El informe elaborado por el Área de Inspección de la Dirección Provincial de Educación ha venido a confirmar el criterio del autor de la queja al manifestar que, efectivamente, durante el curso 2001-2002 el CP Luis Vives contó con una profesora especializada en Pedagogía Terapéutica que dedicaba 12 horas semanales a la atención de los alumnos con este tipo de necesidades. Tiempo que fue considerado por la Inspección como insuficiente y así se puso en conocimiento de los Servicios de Programas Educativos. Previéndose el aumento de personal especializado para el curso 2002-2003.

Según los datos que obran en nuestro poder, efectivamente, uno de los alumnos a quien se refería la queja, ha recibido atención de forma continuada, incrementándose el número de horas durante el pasado curso. Pero no así el otro alumno, de cuyas necesidades educativas y propuesta de escolarización la Dirección Provincial no nos ha remitido informe.

Por lo que, aunque haya de valorarse positivamente el hecho de que se hayan incrementado los medios personales, en el CP Luis Vives aún se da la circunstancia de que un alumno, cuya familia hace tiempo que ha solicitado que se valoren sus necesidades educativas, aún no conoce si efectivamente necesita atención especial.

Por ello se recomendó a la Dirección Provincial revisar los posibles casos de alumnos que puedan hallarse pendientes de valoración, de modo

que de cara al próximo curso escolar 2003-2004 se asegure la atención especializada de todos aquellos que la necesiten, aumentando el número de profesionales, a fin de que se cumplan las prescripciones de los dictámenes emitidos por el EOEP en cada uno de los casos.

La Delegación Territorial de León informó:

«Adjunto se acompaña escrito y documentación complementaria, de la Dirección Provincial de Educación en el que se hace constar la aceptación de la resolución dictada en el mencionado expediente.

En relación con la resolución formal recaída en el expediente referenciado, le comunico que desde esta Dirección Provincial se acepta la misma, indicándole que con fecha 20 de mayo de 2002 se realizó el dictamen de escolarización del alumno respecto del cual esa oficina había solicitado datos, cuya copia se adjunta y que por error no fue remitido en su día. Durante el curso 2002-2003, tal como aparece en la memoria del CP Luis Vives, las demandas de valoración surgidas a petición del profesorado y las familias han sido atendidas en su totalidad.

Desde esta Dirección Provincial, de cara al próximo curso escolar, se intentará, teniendo en cuenta los recursos y necesidades existentes, tanto revisar los posibles casos de alumnos pendientes de valoración como incrementar el número de especialistas, tanto en Pedagogía Terapéutica como en Audición y Lenguaje, de modo

que se garantice la atención especializada de aquellos alumnos que la necesiten».

En el expediente **Q/1845/02** se alude a la circunstancia de que un alumno de 15 años de edad, con domicilio en la localidad de La Adrada, escolarizado en 2º curso de ESO, había recibido constantemente atención logopédica durante la etapa de Educación Primaria en el CEIP “Villa de La Adrada” según propuesta del Equipo de Orientación Psicopedagógica del Valle del Tiétar. Esta ayuda no había continuado a partir de su ingreso en el Instituto, a pesar de las constantes gestiones llevadas a cabo por los padres durante los dos últimos años.

Han aportado los remitentes de la queja el último informe elaborado por el EOEP en el año 2000 al término de la etapa de Educación Primaria.

La Dirección Provincial de Educación de Ávila elaboró el siguiente informe:

«El alumno se incorporó al IES “Sierra del Valle” con Informe Psicopedagógico de final de etapa de Primaria emitido por el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica del sector del Valle del Tiétar.

En el mencionado informe se indica que el alumno se encuentra, durante el curso 2000-2001 cursando 6º de Educación Primaria y que recibe como recursos extraordinarios la atención de profesores de PPT y MAL debido a que, según consta en el mencionado

informe, se observa que el alumno padece de disfemia tónica, cofosis de oído izquierdo y capacidad limitada para el aprendizaje, que son los aspectos que justifican la atención de los especialistas arriba mencionados.

A su llegada al IES “Sierra del Valle” se ofrecen los apoyos de que el centro dispone: asiste a clase de Procesos de Comunicación como materia optativa del primer ciclo de ESO y recibe atención por parte de PPT. No se le pueden proporcionar apoyos de MAL debido a que el centro no dispone de especialista cualificado, ya que el número de alumnos con problemas de Audición y Lenguaje no justifican la existencia en el centro de este especialista. La madre del alumno se pone en contacto con el Área de Inspección Educativa reclamando la atención específica de un profesor del AL, desde el citado Área se la hizo saber que la atención demandada no podía ser atendida debido a que no se consideró oportuno destinar un profesor de AL al centro indicado por no existir suficiente número de alumnos que lo justificasen.

Al comienzo del curso 2002-03 los padres del alumno vuelven a insistir ante el servicio de Inspección en la necesidad que tiene su hijo de ser atendido por un especialista de AL. El servicio se puso en contacto con los especialistas de AL destinados en centros de Primaria de la zona de influencia para tratar de conseguir que estos especialistas pudieran dedicarle alguna hora de su horario.

El intento no dio los resultados deseados debido a que todos estos especialistas tienen su horario muy recargado.

A la vista de lo cual se decidió que la forma de atender a las necesidades del alumno sería haciendo uso de los recursos de que disponía el centro. Tras analizar la situación se decidió que el alumno fuera atendido de la siguiente manera:

a.- El alumno asiste a dos periodos lectivos semanales de la optativa de primer ciclo de la ESO “Procesos de Comunicación”.

b.- El alumno es atendido por la profesora PT con destino en el Centro, en compañía de otros alumnos, en dos períodos lectivos semanales de problemas de aprendizaje.

c.- El alumno es atendido por la profesora PT con destino en el Centro, individualmente, en dos períodos lectivos semanales, con objeto de ayudarle a resolver problemas específicos y disfunciones de expresión verbal. Esta atención es superior a la que se le prestaba en el Centro de Primaria.

Conclusiones:

1.- Según los datos de la Dirección Provincial de Educación el último informe del EOEP es el que obra en el expediente no existiendo ninguno posterior.

2.- Desde la Dirección Provincial se han realizado las actuaciones necesarias para dar respuesta a las necesidades manifestadas con los medios disponibles en el IES “Sierra del Valle” de La Adrada».

En este caso se indicó a la administración educativa la conveniencia de proceder a una nueva valoración de las necesidades del alumno con elaboración de nuevo informe, por si fuera necesario modificar los actuales apoyos, dada la fecha del último informe (año 2000).

En el expediente **Q/1910/02** se hacía alusión a la situación escolar de un alumno, de ocho años de edad, escolarizado en aquella fecha en 3º de Primaria en el Colegio Público “Peñalba” de Ponferrada, centro de integración preferente de sordos en la provincia de León. Se alegaba la inexistencia, en el aula, de intérprete de lengua de signos.

La Consejería de Educación acordó aceptar la resolución del Procurador del Común en los siguientes términos:

«Es entendible la preocupación por la problemática creada en torno al alumno, escolarizado en 3º de Enseñanza Primaria en el Colegio Público “Peñalba” de Ponferrada (León), ya que el mencionado centro educativo, como centro de integración preferente de alumnos con discapacidad auditiva, siempre ha contado con los apoyos específicos necesarios, entre ellos el de los servicios de Intérpretes de Lengua de Signos aunque únicamente el 12% del alumnado sordo de Castilla y León es usuario de este tipo de Lenguaje.

Para favorecer la rápida resolución de los problemas, las Direcciones Provinciales de Educación son las encargadas de la correcta distribución de los recursos existentes no comprendiéndose, desde los órganos competentes de esta Consejería, las razones que han movido a la Dirección Provincial a tomar una decisión que, según parece, deja a este alumno sin todos los apoyos que necesita.

Conocida la realidad actual y pareciendo que el hecho que nos ocupa no está resuelto, al menos de manera satisfactoria para el alumno se procederá, una vez analizadas las razones que motivaron las carencias, a urgir a la Dirección Provincial de Educación de León para que aporte al alumno los apoyos que sean necesarios.»

Sin embargo, y con posterioridad, comparece de nuevo ante la institución el autor de la reclamación manifestando que en el presente curso persiste la situación de inactividad del alumno dentro del aula.

Puesto el hecho en conocimiento de la Consejería, el resultado fue el siguiente:

«En relación con el expediente de queja Q/1910/02, acerca de la disposición de las medidas necesarias para la debida atención educativa del alumno, una vez recabada la información pertinente, le manifiesto lo siguiente:

Se han tomado las medidas necesarias para que el Colegio Público “Peñalba” de Ponferrada disponga del servicio que necesita de Intérprete de Lengua de Signos en el presente curso escolar 2003-2004.

Como consecuencia de la adopción de dichas medidas, el día 8 de octubre de 2003 se ha incorporado un Intérprete de Lengua de Signos al centro donde cursa estudios.»

Por parte de la Dirección Provincial, días después:

«En relación con su escrito de fecha 15 de octubre de 2003, dimanante del escrito de queja registrado en esa Institución con número de referencia Q/1910/02, referido a la situación escolar del alumno con discapacidad auditiva, de ocho años de edad, escolarizado en el Colegio Público Peñalba de Ponferrada, centro de integración preferente de sordos en la provincia de León en el que se pone de manifiesto que a pesar de haber aceptado la Consejería de Educación y Cultura la resolución dictada en su día, parece ser que en el presente curso persiste la situación de inactividad del alumno, adjunto se acompaña informe que sobre el particular ha sido emitido por el Área de Inspección de la Dirección Provincial de Educación.

Según información adjunta de la Dirección del citado centro, el alumno escolarizado en 4º curso de Educación Primaria y que

presenta deficiencia auditiva, recibe los siguientes apoyos específicos en el curso 2003/04:

A.- Profesor de apoyo de Audición y Lenguaje: 5 horas a la semana (3 horas individual y 2 horas con otro alumno, en las que se trabaja el área del Lenguaje).

B.- Profesor de apoyo de Pedagogía Terapéutica: 3 horas a la semana (1 hora individual y 2 horas con otro alumno, en las que se trabaja el área de matemáticas).

C.- Profesor de apoyo Intérprete de Lenguaje de Signos: 4 horas a la semana (2 horas dedicadas al área de Matemáticas y 2 horas dedicadas a Conocimiento del Medio)».

El autor de la queja manifestó su agradecimiento en los siguientes términos::

«Le escribo esta carta con el objetivo de agradecer el esfuerzo que ha puesto en mi caso porque ya hemos conseguido un intérprete de lengua de signos dentro del Colegio donde estudia mi hijo.

En mi lucha personal, he tocado muchas instituciones pero sólo lo he logrado cuando he acudido a la institución que usted preside.

Me siento muy contenta porque mi hijo desde que tiene una intérprete en clase, está motivado, se nota que está accediendo a los contenidos teóricos y pone mucho más interés en las clases

porque gracias a la lengua de signos cosas que para otras personas pueden ser lógicas él las está aprendiendo ahora».

En el expediente **Q/1913/03** una familia de acogida expresaba su voluntad de que el niño fuera escolarizado en un centro próximo al domicilio familiar en Sotillo del Rincón (Soria)

El alumno en cuestión, de 9 años de edad, bajo la tutela legal de la Gerencia de Servicios Sociales y en acogimiento familiar, presentaba una minusvalía psíquica del 53 por ciento con graves trastornos de conducta y había estado escolarizado durante el curso 2002-2003 en el Colegio Público de Educación Especial “Santa Isabel”.

Se consultó a la Gerencia de Servicios Sociales, sobre la información que tenía sobre las necesidades educativas del niño así como en relación con la modalidad de escolarización, solicitando el criterio de dicho órgano en relación con el motivo de la queja presentada, así como la valoración que ha hecho la administración educativa a través del EOEP del proceso madurativo del alumno y su ingreso en el Centro Santa Isabel.

Con la siguiente respuesta:

«Hay una diferencia de criterios entre la familia acogedora, por un lado, y del EOEP y el Centro Escolar, por otro, no sólo respecto a la modalidad educativa sino también en cuanto a la evolución del niño, su comportamiento y las pautas de actuación que resultan más efectivas.

Los técnicos de la Sección de Protección a la Infancia trabajan con ambas partes para procurar consensos y colaboración entre todos. Estos objetivos no se han conseguido aunque ha habido períodos de mayor coordinación y entendimiento entre el Centro Escolar y la familia acogedora.

Los acogedores manifiestan su preocupación por el estancamiento que detectan en el niño. Los informes escolares (de los que se adjunta copia) evidencian la falta de progresos en los resultados académicos, en la modificación de actitudes y comportamientos, en la adquisición de habilidades para las relaciones personales y en la participación e integración en actividades grupales en el ámbito escolar».

Según se desprende de los datos que obran en nuestro poder, los problemas del niño son varios y de índole diferente, lo que requiere la atención especializada de varios profesionales: Psicopedagogo, Logopeda, Neurólogo, etc.

Se le explicó al autor de la queja que a pesar de que lo ideal sería que el alumno contara con todas estas ayudas siempre y cualquiera que fuera el centro escolar en que se encontrara, la realidad es que esto resulta muy difícil en régimen de integración. Por lo cual, para garantizar de momento la atención educativa necesaria, sería preferible el Centro de Educación Especial en el que se encontraba.

Por otra parte, los Equipos de Orientación y Educación Psicopedagógica son los órganos encargados de diagnosticar las necesidades de cada alumno en situación educativa especial y determinar la clase de apoyos que necesita, así como de proponer la modalidad de escolarización adecuada. Estando constituidos por profesionales especializados cuyo criterio es expuesto a padres o tutores a título orientativo.

Se fundó el archivo del expediente en las siguientes razones:

«No es función de esta institución analizar los fundamentos técnicos en que puede apoyar la Administración educativa sus decisiones para garantizar el derecho a la educación, sino velar para que exista la garantía misma.

Es mi deber hacerle observar que, según nuestra experiencia, en los centros educativos de las pequeñas localidades y núcleos rurales, existen frecuentemente muchas dificultades para que las necesidades educativas especiales de los alumnos sean atendidas satisfactoriamente.

Por lo que, siendo realistas y a falta de un criterio mejor fundado que el mantenido por el Equipo de Orientación y Educación Psicopedagógica sobre el centro en que conviene que el alumno sea escolarizado, entendemos que es preferible seguir la opinión de los profesionales.

Como Procurador del Común he de sugerirle que reconsidere los posibles beneficios que, a largo plazo, puede tener para el proceso educativo de su acogido la permanencia en el Centro Santa Isabel».

En el expediente **Q/2094/02** se aludía a las circunstancias de escolarización y atención educativa de un niño de cuatro años de edad, escolarizado a tiempo parcial (tratamiento de Logopedia) durante el curso 2001-2002 en el CRA “Campo de Salamanca” de la localidad de Aldehuela de la Bóveda (Salamanca). Por otro lado, en el Centro Base de Atención a Minusválidos recibía atención de Fisioterapia y Estimulación Precoz.

Según el autor de la queja, no se estaba cumpliendo con lo prescrito por el EOEP según el cual el niño debería de acudir al colegio media jornada. Y no se podía cumplir porque no había cuidador.

La Dirección Provincial de Educación informó:

«La incorporación escolar del alumno al CRA “Campo de Salamanca” en la localidad de Aldehuela de la Bóveda, en el curso 2002-2003, fue la que, los efectos profesoriales del Centro y las condiciones específicas del alumno, permitieron.

Por todo ello, de acuerdo con lo especificado en la Orden de 14 de febrero de 1996 (BOE del 23), que en su art. 14.2 especifica: “la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales se realizarán, siempre que sea posible, en centros

ordinarios que dispongan de los medios personales y de las ayudas técnicas necesarias, o que razonablemente puedan ser incorporadas” y lo previsto en el 14.4 de la citada Orden: “toda propuesta de escolarización deberá fundamentarse en las necesidades educativas especiales del alumno identificadas a partir de la evaluación psicopedagógica y en las características de los centros y/o los recursos de los mismos, tanto personales como materiales, para satisfacer dichas necesidades en el mayor grado posible”.

Dado que: 1) El CRA “Campo de Salamanca” dispuso en su plantilla, durante el curso 2002/03, de dos profesores especialistas, uno de Pedagogía Terapéutica –compartido, a su vez, con otro CRA de la zona- y otro de Audición y Lenguaje –con contrato de 10 horas- que debían atender, no solo a X, sino también a todos los demás alumnos del CRA diagnosticados por los Equipos y 2) que el informe del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica de Atención Temprana, especificaba que “...Respecto a la ampliación progresiva del horario escolar, este no se ha llevado a cabo debido, fundamentalmente, a falta de recursos, especialmente a la figura del cuidador, ya que X necesita, la presencia de un adulto, al no tener un mínimo de autonomía”, la atención al alumno fue la de 5 horas semanales de atención (3 de apoyo de Pedagogía

Terapéutica y 2 horas de apoyo logopédico) realizadas en martes, miércoles, jueves y viernes.

Durante el presente curso académico 2003-2004 y, teniendo en cuenta que se ha incorporado a la plantilla del Centro (con un contrato de 15 horas semanales) una Ayudante Técnico Educativo que presta la ayuda “de presencia de un adulto” que X necesita, la atención que se le está prestando es la de 3 horas diarias, de lunes a viernes, en horarios de 10,30 a 13,30. Durante esta horas X es atendido (siempre con la presencia del Ayudante Técnico Educativo) por el Profesor-Tutor de Educación Infantil y/o por los especialistas de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje».

A la vista de lo expuesto, y considerándose solucionado el hecho que motivó la reclamación, se procedió al archivo del expediente.

1.3.2. Transporte escolar

El estudio de las quejas agrupadas en este apartado han puesto de manifiesto un año más y con mayor evidencia, si cabe, que en otros capítulos de este informe, la falta de recursos con que cuentan los alumnos con necesidades educativas especiales.

Sobre todo en las zonas rurales, la falta de transporte público, de la que no es únicamente responsable la administración educativa, sino también otras, da lugar a la búsqueda de la solución, tantas veces desaconsejada por esta institución de dejar a cargo de las familias el

transporte de los alumnos. Ello ha dado lugar a casos de absentismo graves, cuando las familias no disponen de medios suficientes.

En el expediente **Q/2065/03** el reclamante hace alusión a la situación escolar de un alumno, de diez años de edad, con necesidades educativas especiales a causa de su discapacidad, escolarizado durante los dos últimos cursos, 2001-2002 y 2002-2003 en el Colegio de Educación Especial Ntra. Sra. de la Esperanza de Segovia.

Manifiesta el autor de la queja que hasta el presente curso 2003-2004 había permanecido en situación de mediopensionista en el citado centro siendo costeadado el transporte, entre el domicilio familiar en la localidad de El Espinar y el colegio, por parte de la administración educativa. Continúa indicando que, al comienzo de este curso fue informada la familia de que a propuesta del Equipo de Orientación y Evaluación Psicopedagógica correspondiente, se había decidido que el alumno permaneciera en régimen de internado en el citado centro. Medida novedosa con la cual la familia no está de acuerdo ya que el consejo que reiteradamente han recibido por parte de los profesionales especializados que han intervenido en el proceso educativo es que procuren mantenerlo en el entorno familiar.

Como consecuencia de lo anterior, si bien pueden optar por su traslado a casa cada día han de hacerse cargo del transporte ya que, previsto el internado, no se prevén gastos derivados del mismo. Sin embargo, manifiesta el autor de la queja que los ingresos familiares no permiten llevar

a cabo esta tarea diariamente. Lo cierto es, según el reclamante, que en el mes de diciembre, fecha de presentación de la queja el alumno permanecía sin escolarizar a la espera de que la Dirección Provincial de Educación de Segovia resolviera el problema.

Entre otras cuestiones que por nuestra parte se plantearon a la Dirección Provincial, se consideró de especial importancia solicitar información sobre las posibilidades que tiene la Administración de prestar de forma gratuita a un alumno que reside en otro municipio el servicio de transporte, aunque sea con carácter excepcional.

La Dirección Provincial de Educación de Segovia informó:

«Durante los cursos 2001/2002 y 2002/2003 ha estado matriculado en régimen de escolarización combinada, acudiendo tres días al CEIP Arcipreste de Hita de El Espinar y dos días al CEE Nuestra Señora de la Esperanza de Segovia. Esta medida se tomó con el objeto de facilitar al alumno la adaptación al CEE.

Una vez pasado el periodo de escolarización combinada (fórmula transitoria) y de adaptación al CEE, el EOEP Segovia-Sur recomendó su escolarización en el Centro de Educación Especial Nuestra Señora de la Esperanza de Segovia ya que se consideró que reunía las condiciones más idóneas para él, pudiendo recibir allí una atención más individualizada y con más apoyos específicos.

La administración educativa, haciéndose eco del anterior dictamen, proporcionó a la familia el puesto escolar recomendado. Además, y dado que la residencia familiar se encuentra fuera del lugar de ubicación del Centro, la misma Administración puso a disposición de la familia – como se hace al resto de alumnos de la provincia que están escolarizados en el Centro – una plaza de internado más los traslados correspondientes desde la localidad de El Espinar (traslado los lunes desde la residencia familiar al Centro y proceso inverso los viernes).

Los padres no dieron su conformidad sobre la propuesta de escolarización realizada (escrito de la Madre de 28 de mayo de 2003). Con posterioridad y ya iniciado el presente curso –ante el absentismo del alumno –se mantiene una reunión con los padres (acompañados por otra pareja de amigos) a la que asisten las máximas Autoridades Provinciales de Educación (Director Provincial, Inspector Jefe, Jefa del Área de Programas Educativos, etc.) el día 1 de octubre. En esta reunión los padres transmiten la reiterada negativa al internado en el CEE y su imposibilidad económica de atender el traslado diario desde su residencia en la localidad de El Espinar. Por parte de la Administración Educativa se les comunica la obligación de escolarizar al niño en el CEE, se les reitera las medidas puestas a su disposición anteriormente (internado más traslado lunes y viernes) y son informados sobre la

posibilidad de solicitar becas de transporte, becas que serían informadas por esta Dirección Provincial de forma favorable.

Con fecha 24 de octubre de 2003, la Directora del CEE Nuestra Señora de la Esperanza informa al Área de Inspección que el mencionado alumno no ha acudido al centro desde que se inició el presente curso 2003-04. Con fecha 4 de noviembre el Inspector Jefe envía, en nota interior, comunicación a la Comisión de Absentismo.

En resumen y en contestación a las cuestiones puntuales que ha demandado el Procurador del Común, esta inspección hace constar:

a).- 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.

b).- La familia fue informada de la disponibilidad de la Dirección Provincial de Educación para trasladar a su hijo los lunes, internado hasta el viernes y posterior traslado a El Espinar una vez hubieran terminado las actividades lectivas.

c).- La existencia de becas de transporte –en especial para a.c.n.e.e.- ha sido comunicada a la familia de forma reiterada, dando cuenta de la posibilidad de ayudas individualizadas tanto por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte como por parte de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León. No fue posible el traslado a un centro escolar más próximo al ser el CEE Nuestra Señora de la Esperanza única referencia a nivel provincial.»

A la vista del informe y dado que la administración no contesta a nuestra pregunta sobre los motivos por los que se decidió suspender el transporte gratuito, continúa en la actualidad la tramitación de dicho expediente.

2. CULTURA

2.1. Patrimonio Histórico

El proceso de reconocimiento y valoración del patrimonio histórico surgido en nuestra sociedad, ha motivado que la preocupación por la tutela y conservación del valor de los bienes que lo integran se haya intensificado, en buena medida, en los últimos años.

La concienciación ciudadana sobre la necesaria puesta en valor del patrimonio cultural -como medio fundamental para su difusión y acrecentamiento- se materializa con frecuencia mediante la reclamación de

un activismo protector hacia aquellos bienes en peligro de deterioro o destrucción.

Ello ha motivado que el desempeño de la misión tuteladora de la integridad del patrimonio histórico, se haya convertido en la demanda habitual de las quejas presentadas en esta materia, cuyo objeto se centra en la deficiente conservación de los bienes culturales (consecuencia de la omisión del deber que compete a sus titulares y de la inactividad administrativa en la aplicación de los instrumentos necesarios para garantizar su tutela), en la realización de actuaciones contrarias a su régimen de protección (especialmente en el ámbito de la omisión de deberes urbanísticos), en la ejecución de acciones destructivas y en el progresivo abandono derivado del importante gravamen originado por determinadas intervenciones.

La labor de esta Institución se ha dirigido, así, hacia la supervisión de la actuación de las administraciones implicadas en la protección del patrimonio histórico, a fin de comprobar en qué medida dan cumplimiento al mandato constitucional de tutelar la salvaguarda de los bienes protegidos.

2.1.1. Conservación del patrimonio histórico

Esa sensibilización ciudadana por reclamar la defensa de los bienes del patrimonio histórico, alcanza, de forma importante, al conjunto de bienes de titularidad pública. Pero no olvida, junto a ello, aquellos otros

que, en manos de particulares, también constituyen parte del patrimonio cultural y están sometidos, como tales, al mismo régimen de conservación y tutela.

La función de protección que ostenta la administración autonómica sobre estos bienes propiedad de otras instituciones o particulares, se orienta a velar por el cumplimiento del deber de conservación que recae sobre los mismos, adoptando las medidas arbitradas por el ordenamiento jurídico para forzar a la propiedad, en caso de incumplimiento, hacia su necesaria efectividad.

Aunque es justo reconocer, por ello, que la responsabilidad primaria sobre el estado de conservación de los bienes culturales es atribuible a sus propietarios, la administración autonómica ostenta una responsabilidad subsidiaria frente al incumplimiento de la obligación de conservación implícita a tal titularidad, dado que la normativa faculta a dicha administración, como competente en materia de patrimonio histórico, a la adopción de medidas tendentes a ejecutar las actuaciones exigidas para la observancia del citado deber de conservación.

Sin embargo, sigue siendo importante el estado de deterioro a que se ven sometidos numerosos bienes inmuebles declarados de interés cultural integrantes de nuestro patrimonio histórico, especialmente de carácter monumental, motivado por la pasividad de la administración tuteladora de los mismos en el ejercicio de las técnicas o medidas previstas

para asegurar su protección frente al indeseado incumplimiento de los deberes inherentes a la propiedad.

Casos como el denunciado en el expediente **Q/28/02** reflejan inevitablemente esta realidad. El reclamante manifestaba su indignación por el estado de alarmante deterioro del Castillo de Grajal de Campos (León), de titularidad privada, motivado por su falta de mantenimiento y conservación desde hacía muchos años y la insuficiencia de respuesta administrativa ante la resistencia al cumplimiento voluntario del deber de protección por parte de la propiedad.

Tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con la entonces Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura, fueron iniciadas las actuaciones necesarias para garantizar la protección del citado bien de interés cultural, comenzando, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable, con la notificación a los propietarios del inmueble del oportuno requerimiento para la adopción de las medidas necesarias dirigidas a su conservación, quienes, en su virtud, se pusieron en contacto con la citada Administración a fin de mantener una entrevista para analizar la situación.

Durante el transcurso de dicha entrevista, la referida propiedad puso de manifiesto su voluntad de llegar a un entendimiento con el Ayuntamiento de Grajal de Campos respecto a la cesión del bien. Fruto de las conversaciones mantenidas, en fecha 1 de abril de 2003 se firmó convenio por el que los titulares del monumento cedieron éste

gratuitamente a la citada Administración Local con el fin de ser destinado a un uso cultural.

La consecuencia más importante de la firma de este convenio, según la citada Dirección General de Patrimonio, fue la posibilidad de que el castillo pudiera restaurarse con cargo a los fondos del 1% cultural, circunstancia que ya tenía prevista en ese momento el Ministerio de Fomento.

Con independencia de ello, también el expediente de ejecución subsidiaria de las obras tendentes a garantizar la conservación del inmueble, iniciado por la administración autonómica, continuaba la tramitación prevista para este tipo de procedimientos, a efectos de concretar la forma de acometer las correspondientes actuaciones.

También en el expediente **Q/357/03** se reclamaba esta acción protectora. Su objeto se centraba en la situación de abandono y progresivo deterioro del inmueble de propiedad particular conocido como “Palacio de la Reina Doña Juana” de Segovia, dado que sus cubiertas habían desaparecido totalmente, gravitando sus escombros sobre los artesonados y alfarjías; la lluvia había empapado por completo las fábricas, dañando seriamente las yaserías mudéjares, con peligro de hacerlas desaparecer, y deteriorando igualmente la policromía de la viguería.

Situación que motivó que por esta Procuraduría se iniciaran las gestiones oportunas con la entonces Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural para la debida tutela del citado palacio. Pudo, así,

conocerse que por la Administración, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente, se iban a adoptar finalmente las medidas pertinentes para requerir a los propietarios del inmueble el cumplimiento de las obligaciones que, en calidad de tales, la legislación les imponía.

Puesta en marcha, por tanto, la necesaria actividad administrativa para la protección de este bien de nuestro patrimonio histórico, procedió dar por finalizada la intervención de esta Institución.

Ejemplo, también, de estas situaciones de degradación monumental, quedó patente en el expediente **Q/93/03**, en el que el reclamante manifestaba su preocupación por el estado de abandono de algunas zonas del Castillo de Belmonte de Campos (Palencia), declarado monumento histórico-artístico por Decreto de 3 de junio de 1931.

Realizadas por el Procurador del Común las oportunas actuaciones con la ya citada Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural respecto a la intervención protectora de la Administración, fue efectuada visita de inspección por técnicos del Servicio Territorial de Cultura de Palencia al lugar en el que se ubica el citado monumento, determinándose finalmente que su estado, así como el de sus aledaños e inmediaciones, no era el más idóneo, siendo preciso acometer distintas actuaciones para paliar dicha situación.

Por ello, la citada Dirección General procedería, previos los trámites oportunos, a incoar expediente de delimitación del entorno de protección del referido monumento, a fin de poder ejercer las competencias

relativas a la protección y conservación del patrimonio histórico, conferidas por la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León. Y, asimismo, a poner en conocimiento de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Palencia la situación detectada en la referida inspección para que dicho órgano adoptara al respecto los acuerdos oportunos.

2.1.2. Tutela monumental y control preventivo

Junto a la importancia del proceso de rehabilitación o restauración al que están siendo sometidos algunos bienes culturales (hasta hace poco olvidados por la desidia de sus propietarios y el desinterés de las administraciones), la protección del patrimonio histórico debe, asimismo, incorporar un adecuado control por parte de los órganos competentes que impida la realización de proyectos que, por no estar amparados por la legalidad, constituyen importantes abusos desde el punto de vista histórico y cultural.

De este modo, y dada la íntima conexión de la normativa protectora del patrimonio histórico con la ordenación urbanística, resulta fundamental (con el fin evitar la realización de obras fuera de la legalidad que puedan afectar negativamente al patrimonio cultural) tanto el ejercicio de la competencia municipal para lograr que las intervenciones se sometan a la legalidad urbanística, como de la autonómica, para perseguir el ajuste de las obras al interés cultural, histórico y artístico.

La preceptiva intervención de ambas competencias, autonómica y local, fue puesta en duda en el expediente **Q/1550/02**, donde el reclamante afirmaba la ilegalidad de las obras que se estaban ejecutando en la Plaza Mayor de León para la instalación de buzones de recogida neumática de residuos sólidos urbanos, por tratarse de un proyecto no sometido a licencia urbanística y afectar al entorno de un bien monumental declarado.

Pudo constatarse, sin embargo, por esta Procuraduría tras las gestiones desarrolladas con la Dirección General de Patrimonio y con el Ayuntamiento de León, que el referido proyecto había sido debidamente autorizado por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural y aprobado definitivamente por la citada Corporación.

Esa necesaria dualidad competencial fue, asimismo, criticada en la queja **Q/1222/02**, dado que, según su firmante, se había permitido la construcción, sin ningún tipo de control administrativo, de un almacén de madera frente al Monasterio de El Parral de Segovia (declarado monumento en fecha 6 de febrero de 1914 y adquiriendo la consideración de Bien de Interés Cultural en virtud de la Disposición Adicional Primera de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español), que provocaba su impacto visual así como del entorno histórico paisajístico que comprende el Alcázar y la Casa de la Moneda.

La tutela monumental, efectivamente, impone la obligación de obtener la previa autorización de la administración competente en materia

de patrimonio histórico para realizar cualquier tipo de intervención que afecte al mismo o a su entorno.

Además, para hacer efectivas las prescripciones del ordenamiento urbanístico, existe un control preventivo que implica la necesidad de obtener previa licencia para la realización de obras (art. 178.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 abril de 1976, art. 242.1 y 2 del Texto Refundido de 26 junio 1992 y art. 97 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León).

Se establece, así, un mecanismo de control con el fin de constatar si la obra pretendida se ajusta o no a las normas urbanísticas en vigor en el sector en el que se va a realizar la edificación y, de este modo, velar por su exacto cumplimiento.

Concebida, por tanto, la obtención de la licencia como una obligación, las citadas normas establecen el procedimiento a seguir para asegurar el cumplimiento de la misma y proteger, así, la legalidad urbanística.

Dicho procedimiento -mediante el cual la administración ha de reaccionar ante eventuales incumplimientos- fue recogido (atendiendo a la normativa de aplicación al caso examinado) en el art. 248 del antes citado Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y su concordante art. 29 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978, desarrollándose a través de tres fases diferenciadas, que enuncia el Tribunal Supremo, entre otras, en

Sentencia de 6 de abril de 1994 y posteriormente reproducidas por la jurisprudencia menor.

La primera de ellas tiene como finalidad acreditar la realización de las obras sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de ésta, de modo que una vez comprobado este extremo, la administración, sin necesidad de trámite de audiencia (STS 21 de abril y 13 de noviembre de 1002), ha de dictar un acto en cuyo contenido son separables dos aspectos diferentes: la orden de suspensión, como medida cautelar tendente a congelar las obras en el estado en que se encuentren y la orden o requerimiento de legalización.

La segunda fase del procedimiento puede desarrollarse por dos cauces distintos, según exista o no pasividad del administrado en cuanto a la legalización en el plazo previsto de dos meses. Con la finalización de dicho plazo, se abre la tercera fase, cuyo contenido es precisamente la orden de demolición.

El requisito, por tanto, que preside dicha regulación para la restauración de la legalidad urbanística conculcada por obras sin licencia o sin ajustarse a la misma, consiste en la tramitación del oportuno expediente de legalización, instrumentado mediante el requerimiento al interesado en el que se le otorgue el plazo de dos meses para solicitar licencia o ajustarse a ésta. Y una vez transcurrido el mismo sin haber dado cumplimiento al citado requerimiento, la actuación administrativa no puede ser otra que la de ordenar la demolición de todo lo construido sin licencia o de la parte de

la obra que no se ajuste a las condiciones señaladas en la misma (STS 21 de septiembre de 1983).

Considerando, pues, que la demolición requiere que por parte del interesado no se haya instado la legalización de la obra realizada sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de la misma, pese a haber sido requerido administrativamente para ello, la jurisprudencia es clara respecto a la aplicación de dicha medida, al indicar que el transcurso del plazo de dos meses sin instar dicha legalización, determina y justifica, sin otro requisito, la demolición, y ello con absoluta independencia de que las obras fuesen o no legalizables (STS 26 de septiembre de 1990, 31 de enero de 1994).

Trasladando lo anterior al supuesto sometido a la consideración de esta Institución, se constató (de conformidad con las gestiones de información llevadas a cabo con la Dirección General de Patrimonio y el Ayuntamiento de Segovia) que autorizadas las obras por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural y concedida la correspondiente licencia de obras, se había dictado posteriormente Decreto de la Alcaldía (26 de septiembre de 1995) con un doble contenido: se ordenaba, por un lado, la suspensión de las obras al no ajustarse a las condiciones de la licencia concedida y, por otro, se otorgaba al interesado un plazo de dos meses para la legalización de las obras ejecutadas sin ajustarse al proyecto aprobado.

Hasta el 18 de julio de 1997, sin embargo, no se presentó proyecto técnico de modificación de obras para la legalización (pese a que el recurso

contencioso-administrativo presentado contra la orden de suspensión ya había sido desestimado el 9 de enero de 1997 y a que posteriormente se volvió a conceder al interesado un plazo de audiencia de diez días ante el inicio del expediente de derribo).

Esta pasividad en cuanto a la regularización de la situación de la obra referida, fue puesta de manifiesto de forma reiterada en los informes emitidos por la Sección de Urbanismo del Ayuntamiento de Segovia.

Pero incluso el citado proyecto modificado para la legalización fue considerado incorrecto, requiriéndose nuevamente al interesado, con un nuevo plazo, en fecha 13 de mayo de 1998 para la presentación de determinada documentación. Sin embargo, hasta el 28 de enero de 1999 no fue presentado el proyecto reformado según el citado requerimiento.

Aparecía, pues, acreditado el transcurso de los plazos otorgados al interesado sin atender los requerimientos de la administración.

El Ayuntamiento, sin embargo, lejos de dictar una resolución denegando la legalización, al haberse presentado la documentación pertinente fuera del plazo legalmente establecido, y acordar la demolición, optó por dejar abierto sin limitación temporal un expediente de restablecimiento del orden urbanístico, dejando al arbitrio del interesado la elección del momento para aportar la documentación tantas veces requerida para la legalización.

Esa voluntad deliberadamente rebelde del interesado, y que hubiera posibilitado en aquel momento, por el agotamiento de los plazos, la ilegalización de la obra, no fue acompañada, sin embargo, de la inmediata reacción administrativa, mediante el acuerdo de demolición de lo construido, presentándose finalmente un proyecto reformado para la legalización de la obra.

Así las cosas, procedía determinar si en el momento elegido por la Administración para la resolución del expediente de restablecimiento del orden urbanístico, procedía ordenar esa demolición de las obras no ajustadas a la licencia en su día concedida o, por el contrario, atender la petición tardía presentada para la legalización de la construcción:

Pese a que la orden de demolición devenía consecuencia necesaria de la falta de cumplimiento del requerimiento municipal en el plazo señalado, debía considerarse que la doctrina sentada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al amparo del principio de proporcionalidad entre los medios a emplear y los objetivos a conseguir, afirma que aun cuando la legalización se hubiera instado fuera de plazo, la demolición debería diferirse hasta que se decidiera sobre la concesión o denegación de la licencia, pues resultaría absurdo que pendiente de resolución algo que podría ir en contra de una demolición, se decretase ésta.

Procedía, entonces, con carácter previo a una decisión sobre la demolición, analizar, aun fuera de plazo, la petición y el nuevo proyecto

presentado para determinar si resultaba adecuado o no acordar la legalización de las obras.

Para comprobar, pues, la procedencia o no de dicha legalización, se analizaron por esta Procuraduría los siguientes aspectos:

a) En el ámbito de la protección del patrimonio histórico.

Resultando preciso el preceptivo informe favorable de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Segovia, éste fue acordado en fecha 20 de marzo de 2000, así como el correspondiente de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales del Ministerio de Educación y Cultura, en fecha 6 de febrero de 2001.

b) En el ámbito urbanístico.

El transcurso del largo periodo de tiempo desde el acuerdo de suspensión hasta la resolución del expediente, posibilitó un cambio en las circunstancias urbanísticas.

Así, por Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 16 de diciembre de 1999 fue aprobada definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Segovia, relativa a la concreción de los objetivos, de las imposiciones y de los criterios de usos e intensidades referido al Plan Especial de Protección Histórico-Artística, del Paisaje y Reforma Interior de San Lorenzo, Valle del Eresma y San Marcos (aprobación definitiva publicada en *BOCYL* 4 de febrero de 2000). En dicha modificación se recogía de forma expresa (punto 3.3. e)

que las dotaciones religiosas y sus usos complementarios podían ser ampliadas en un 15% del volumen existente a fecha 15 de julio de 1982.

A su tenor, y de acuerdo con el citado informe favorable de la Comisión Territorial de Patrimonio de fecha 20 de marzo de 2000 y la resolución de la Alcaldía por la que se concedía licencia de actividad, la Comisión de Gobierno, en sesión de 4 de diciembre de 2001, acordó finalmente legalizar la construcción de almacén de maderas ejecutada en el recinto del Monasterio del Parral. Contra la misma se presentó recurso de reposición, que se encontraba en ese momento pendiente de resolución.

Respecto a la incidencia de la modificación del planeamiento sobre una petición de legalización, la doctrina reiterada del Tribunal Supremo afirma que el ordenamiento urbanístico con el que el proyecto de obra de legalización ha de ser confrontado es el vigente en el momento de su otorgamiento, esto es, el vigente en el momento de decidirse sobre su legalización. No con el planeamiento en vigor en el momento de producirse la infracción, pues no tiene sentido derribar un edificio para a renglón seguido volverlo a construir por estar permitido por el ordenamiento urbanístico.

De ahí que dicho Tribunal admite que si se modifica el planeamiento antes de llevarse a efecto la demolición, de forma que la obra inicialmente no susceptible de legalización fuera, sin embargo, legalizable después al amparo de la nueva ordenación, no debe ser materializada la demolición, sino acordarse la legalización de la obra.

Pudo concluirse, entonces, que había resultado procedente acordar la legalización de la construcción del almacén de madera en el Monasterio del Parral en el momento en que se procedió por el Ayuntamiento de Segovia a la resolución del expediente.

Ello, no obstante, no excluyó para el Procurador del Común la necesidad de efectuar al Ayuntamiento de Segovia la siguiente resolución formal:

“1.- Que por ese Ayuntamiento, en futuros expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística, se proceda a dar inmediatez, si procediera, a su resolución en cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa vigente, y sin dejar al arbitrio del interesado el desarrollo de la tramitación del procedimiento.

2.- Que se proceda, previos los trámites pertinentes y conforme a las consideraciones expuestas (a salvo cualquier otra información que las desvirtúe), a resolver expresamente el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo por el que se legalizó la construcción del almacén de madera en el recinto del Monasterio del Parral”.

No se recibió, sin embargo, respuesta a dicha resolución por parte de la citada Corporación.

2.1.3. Daños en el patrimonio histórico

La tutela de determinados bienes integrantes del patrimonio cultural de Castilla y León no solamente exige ese control preventivo, mediante la

concesión de las oportunas autorizaciones administrativas previas a la realización de intervenciones que puedan afectar su valor histórico o artístico, también requiere una protección posterior para su preservación frente a comportamientos que dañen o pongan en peligro su conservación.

Pese a ello, los ciudadanos denuncian en ocasiones los daños o menoscabos producidos en los valores propios de los bienes culturales, con motivo de la realización de obras o intervenciones, especialmente de carácter público.

Este fue el caso, a título de ejemplo, del expediente **Q/2011/02**. El reclamante denunciaba los posibles daños ocasionados en el edificio ubicado en el número 15 de la calle Santo Domingo de Silos de Segovia, incluido en el ámbito del Plan Especial de Protección Histórico Artística, Paisaje y Reforma Interior del Casco Antiguo, como consecuencia de las obras de canalización para gas natural y las obras para la renovación del saneamiento ejecutadas en el mismo tramo.

Efectivamente, en las visitas de inspección realizadas al lugar de los hechos, según la información facilitada a esta Institución por dicho Ayuntamiento, pudieron apreciarse fisuras en la fachada, pero sin poder determinar si ya existían con anterioridad a las obras.

Se planteaba, por tanto, un posible supuesto de responsabilidad patrimonial de la administración, cuya existencia debía analizarse de acuerdo con los preceptos que rigen esta materia.

El ordenamiento vigente sobre responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas está configurado con sus rasgos actuales en la Constitución (art. 106.2), en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 139 ss.) y en el RD 429/1993, de 26 marzo, que aprueba el Reglamento de Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Tal como declara el Tribunal Supremo, la responsabilidad de las administraciones públicas, en nuestro ordenamiento jurídico, tiene su base no sólo en el principio genérico de la tutela efectiva en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos, que reconoce el art. 24 de la Constitución, sino también, de modo específico, en el art. 106.2, al disponer que los particulares, en los términos establecidos en la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Del mismo modo, el art. 139.1 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece idéntico derecho, dentro del sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas.

Dicha responsabilidad patrimonial de la administración se define como una responsabilidad directa y objetiva. Una vez que el daño se produce debe la administración reparar el mismo, independientemente de que el funcionamiento del servicio haya sido normal o anormal.

La naturaleza netamente objetiva de la responsabilidad patrimonial de la administración -ajena por tanto a toda idea de culpabilidad-, impide a ésta (según el Tribunal Supremo), que actúe en la esfera de sus atribuciones para satisfacer un servicio público, desplazar la misma al contratista, mero ejecutor material, sin perjuicio de la acción de repetición de aquélla contra éste.

La posibilidad, pues, de que se declarara la responsabilidad del Ayuntamiento de Segovia por los daños que se le imputaban por el reclamante, dependería, pues, de que concurrieran todos los requisitos exigibles para ello, a cuya determinación se dirigirían las actuaciones realizadas en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuyo objeto radicaría en comprobar la realidad del daño o lesión invocado por el interesado, la relación de causalidad con el funcionamiento normal o anormal de un servicio público y, en su caso, la fijación de la cuantía indemnizatoria.

Pero en el supuesto examinado, dicho procedimiento, según la información facilitada a esta Institución, no parecía haber sido tramitado por el Ayuntamiento, pese a la reclamación presentada por el interesado.

Resultaba, por tanto, que no se había seguido la tramitación 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, pese a que los poderes públicos han de ser respetuosos con las garantías procedimentales que permitan la

instrucción y tramitación de las reclamaciones, con total respeto a las normas previstas y que, en ningún caso, pueden obviar el procedimiento establecido.

Teniendo en cuenta, pues, que las dudas sobre la vinculación de los perjuicios a las obras realizadas, no podían favorecer al Ayuntamiento, dado, por una parte, el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial y, por otra, 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 debía tramitarse la reclamación del afectado, el Procurador del Común estimó oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Segovia:

“1.- 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 planteada por en este supuesto.

2.- Que a lo largo de la instrucción del procedimiento 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.

3.- Que se proceda a dictar la resolución correspondiente mediante la valoración conjunta de las pruebas practicadas en el expediente”.

Al cierre de este informe seguimos a la espera de conocer al respecto la postura de la citada Administración.

También en el expediente **Q/1010/02**, se denunciaba la supuesta destrucción de un crucero existente en la Plaza de la Ermita de la localidad de Fuentes Nuevas (León), por la que transcurre el Camino de Santiago, para la edificación de una ermita en su emplazamiento.

No se produjo, sin embargo, en este caso ningún tipo de destrucción. Así se constató mediante las gestiones llevadas a cabo por esta Procuraduría con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Ponferrada, dado que la obra de la Ermita del Cristo (consistente en reconstruir, más que una ermita -sus dimensiones eran de $8,00 \times 4,00$ m, es decir, una superficie construida de 32 m^2 y útil de 24 m^2 -, un símbolo en el emplazamiento de la antigua iglesia), había obtenido la preceptiva autorización de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, por estar la zona ubicada dentro del Conjunto Histórico del Camino de Santiago, y la correspondiente licencia municipal, amparando un proyecto en el que, además de dicha edificación, se contemplaba el traslado del crucero a otro emplazamiento cercano en el propio Camino de Santiago y la reparación de la fuente en la fachada posterior de la ermita.

2.1.4. Intervenciones arqueológicas

La normativa en materia patrimonio histórico prevé la posibilidad de ordenarse por la administración competente la ejecución de trabajos arqueológicos en cualquier terreno en el que se presuma la existencia de restos arqueológicos.

Esta circunstancia, puede generar, con carácter general, en los propietarios de terrenos o promotores de obras de construcción de edificaciones un importante rechazo a la hora de financiar una investigación de la que no se obtiene un singular beneficio -aun cuando lo hallado resulte factible de incorporar a la propia edificación a realizar-, sino la obligación de su propia conservación como elemento patrimonial.

Así ocurría en el caso del expediente **Q/341/02**, en el que se manifestaba una clara disconformidad con la repercusión íntegra a los propietarios del terreno de los costes de la intervención arqueológica realizada durante el proceso de rehabilitación de un edificio destinado a tres viviendas y un local en una finca situada en la localidad de Segovia.

La realización de dicha intervención arqueológica, de acuerdo con la información facilitada a esta Institución por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia y el Ayuntamiento de la misma localidad, había sido impuesta por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural al amparo de un estudio de detalle de la finca efectuado en 1995 y de la normativa vigente en el momento de concesión de la licencia para la ejecución de las obras.

Solicitada, pues, a la administración autonómica, por parte del interesado, autorización para la realización de la excavación arqueológica, la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Segovia, procedió a su concesión previa propuesta de la Ponencia Técnica.

Iniciados los trabajos de intervención arqueológica, los propietarios de la finca, en reunión mantenida con técnicos del Servicio Territorial de Cultura de Segovia, manifestaron su queja por el alcance del gasto de la intervención, al desbordar las previsiones económicas iniciales. Ante ello, se les indicó la posibilidad legal de que la administración autonómica se hiciera cargo de la intervención, pero advirtiéndoles de la necesidad de paralizar la actividad y no realizar ningún trabajo en la zona afectada en tanto se resolvía el procedimiento administrativo y económico.

La demora que dicha situación provocaba en el inicio de las obras, y los perjuicios económicos derivados de la misma, motivaron que la propiedad manifestara la conveniencia de hacerse cargo de los gastos para continuar con el estudio arqueológico de los aljibes y estructuras anejas halladas, y su deseo de mantener dicho conjunto siempre que la administración contemplara la necesidad de compensar en modo conveniente el esfuerzo económico realizado.

Estudiado el informe técnico preliminar sobre la intervención arqueológica por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, dicho órgano consideró conveniente la conservación de los aljibes hallados, que al amparo de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de

Castilla y León, fueron considerados parte integrante del patrimonio arqueológico de esta Comunidad Autónoma.

Pero una vez finalizada la excavación, y conservado dicho patrimonio, la administración autonómica, pese a instarse por la propiedad una larga serie de contactos en busca de soluciones para obtener alguna compensación, no adquirió compromiso alguno al respecto; bien es cierto que el hecho de la pertenencia de un bien a nuestro patrimonio histórico comporta, conforme a la legislación en la materia, la obligación de su mantenimiento por parte del titular.

Sin embargo, la imposición de una sobrecarga económica, puede abocar a conductas encaminadas a eludir los deberes de protección y conservación establecidos.

Esta circunstancia conlleva la necesidad de arbitrar alguna medida que estimule la actividad proteccionista, asegurando, así, un reparto equitativo de la carga financiera que implica la realización de estas intervenciones arqueológicas.

Además, la imposición a los particulares del deber de soportar las cargas que conlleva todo trabajo arqueológico, puede originar, incluso, mayores perjuicios económicos en función del tiempo que sea preciso dedicar para la realización de la intervención arqueológica (cuya duración, en algunos casos, puede llegar a prolongarse mucho tiempo) o en función de las modificaciones impuestas en la ejecución de las obras.

Todo ello parecía indicar la necesidad de establecer las medidas oportunas para paliar el coste añadido que para estos particulares implicaba la financiación de este tipo de actividades arqueológicas, dado que con independencia del incierto beneficio que pudieran obtener con motivo de dichas excavaciones, resultaba innegable el deber de conservación y protección que derivaba del valor histórico o artístico de los restos hallados, sin olvidar su consideración como bienes de dominio público conforme a la normativa vigente.

Pudo, entonces, concluirse que la ausencia de compensaciones por la ejecución de estas actividades, no sólo no incentivaba la colaboración de los titulares de propiedades susceptibles de ser afectadas por este ámbito de protección, sino que, incluso, podía llegar a provocar que, en no pocos casos, se produjeran comportamientos contrarios a los fines tuteladores establecidos.

Conclusión que llevó al Procurador del Común a formular a la entonces Consejería de Educación y Cultura (Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural) la siguiente resolución:

“Que por esa Administración, al amparo de la competencia que ostenta en materia de patrimonio histórico, se estudie la posibilidad de compensar a la propiedad de la finca objeto de la presente reclamación (mediante la fórmula o medida que resulte oportuna y con la cooperación, si procediera, de otros organismos encargados de la obligación de proteger y promover la conservación de los

bienes de nuestro patrimonio histórico) por los gastos y perjuicios derivados de la intervención arqueológica realizada y la conservación obligada de los restos hallados, que han sido considerados parte integrante del patrimonio arqueológico de esta Comunidad Autónoma.

Ello con la finalidad de asegurar el reparto equitativo de la carga económica derivada de la intervención y estimular la continuación de la actividad proteccionista, evitando acciones dirigidas a evadir la obligatoriedad de conservación del patrimonio histórico”.

Dicha resolución, sin embargo, no fue aceptada por la citada Administración.

2.1.5. Fomento de la Calzada de la Plata

Configurada, junto con el Camino de Santiago, como uno de los grandes itinerarios desarrollados por la península, la Vía o Calzada de la Plata muestra un espacio cultural propio, detentador de una singularidad especial y de un valioso patrimonio histórico que impone su protección y delimitación.

En este ámbito, únicamente el tramo correspondiente a la provincia de Salamanca era considerado bien de interés cultural, por su declaración mediante Decreto de 3 de junio de 1931.

Pero la efectiva protección de este singular itinerario cultural, hizo precisa la extensión de dicha declaración al trazado completo de la calzada

a su paso por esta Comunidad Autónoma, delimitando la zona afectada por la declaración en su recorrido por las provincias de León, Zamora y Salamanca.

De este modo, mediante Resolución de 20 de noviembre de 2001, de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, se acordó incoar procedimiento para la declaración de la Calzada de la Plata como bien de interés cultural con la categoría de Conjunto Histórico.

Incoación que, conforme a lo dispuesto en la entonces de aplicación Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico (ahora art. 10.3 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León), determinó, en relación con la zona afectada, la aplicación provisional del mismo régimen de protección previsto para los bienes ya declarados de interés cultural.

En esta protección del importante patrimonio arqueológico, histórico y cultural que encierra dicha ruta, despliegan un importante papel las propias entidades locales. Ello derivado del deber de proteger y promover la conservación y el conocimiento de los bienes integrantes del patrimonio cultural ubicado en su ámbito territorial, establecida en la señalada Ley 12/2002.

Si importante es dicha conservación, no lo es menos, especialmente en el caso de la Vía de la Plata, la promoción de su conocimiento (también impuesta como obligación a las mismas entidades locales). Su gran variedad paisajística y su riqueza histórica, requiere un especial esfuerzo

por fomentar el conocimiento de sus costumbres, tradiciones, arte, gastronomía, etc., a lo largo de todo su privilegiado emplazamiento geográfico.

Así se entendía en el expediente **Q/1611/02**, en el que se reclamaba la puesta en marcha de un albergue de peregrinos en Terroso de Sanabria, una de las localidades de la provincia de Zamora que ha quedado incluida en dicha Ruta, apuntando como lugar idóneo para su ubicación la antigua “Casa del cura o parroquial”, con restos históricos que recuerdan el paso y parada de descanso de los peregrinos.

Dicha iniciativa era, incluso, reconocida por el Ayuntamiento de Cobreros como de gran interés cultural, religioso, etnográfico y turístico, si bien consideraba que no podía intervenir al respecto, dado que el inmueble era propiedad de la Iglesia.

Parecía necesario, pues, valorar por parte de esta Procuraduría la importancia de la posible instalación del citado servicio, teniendo en cuenta que en el descubrimiento de la variada posibilidad natural y cultural de la Calzada de la Plata, resulta de especial interés la existencia de ventajas o la oferta de posibilidades que permitan atraer o fomentar la llegada de visitantes.

Entre ellas, no pocos ayuntamientos, asociaciones o parroquias ponen a disposición de los peregrinos lugares de alojamiento que pretenden revivir la hospitalidad tradicional de la ruta. Los albergues se muestran, así,

como modalidad importante para cubrir las necesidades de acogida, en este ámbito, de un término municipal.

Se entendió, así, que su instalación, tanto en esa localidad como en otros núcleos urbanos por los que transcurre la Vía de la Plata, podía facilitar, en buena medida, la afluencia de visitantes y, con ello, fomentar el conocimiento de la riqueza cultural existente y la posibilidad de promover su necesaria conservación y enriquecimiento para disfrute de futuras generaciones.

Conclusión que llevó al Procurador del Común a formular al Ayuntamiento de Cobreros (Zamora) la siguiente resolución:

“Que, de no haberse llevado a cabo hasta el momento, se estudie la posibilidad de convenir o acordar con el órgano eclesiástico competente la cesión de la antigua Casa del cura o parroquial de la localidad de Terroso de Sanabria, dirigida a la futura instalación de un albergue de peregrinos, que cubriendo las necesidades de acogida de visitantes, fomente o anime su llegada y, en definitiva, el conocimiento del importante patrimonio histórico y cultural que ofrece la Calzada de la Plata a su paso por ese municipio”.

Aceptando la resolución, la citada Corporación manifestó que iniciaría las conversaciones oportunas con el órgano eclesiástico competente sobre la posibilidad de asumir la cesión del edificio y las gestiones necesarias con la Diputación Provincial de Zamora y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León para informarse sobre

la viabilidad del proyecto, al considerarse de mucha importancia por su gran interés cultural y turístico.

3. DEPORTES

Durante el 2003 el Procurador del Común ha recibido escasas quejas referidas a actuaciones de la administración pública en materia de organización de la práctica deportiva en sus múltiples manifestaciones, concretamente tres frente a las seis del año anterior.

Como muestra significativa del tipo de reclamación que sobre este ámbito recibe la institución destacamos el expediente tramitado con el número **Q/439/03**, en el que se cuestionaba el proceso electoral de la Federación Regional de Tenis.

Debemos reseñar que esta clase de cuestiones se encuentran comprendidas en el ámbito privado por lo que esta Procuraduría no considera posible su intervención.

Ello es así, porque las federaciones son entidades privadas y no públicas, por lo que este tipo de reclamaciones deben sustanciarse necesariamente ante los Tribunales de Justicia competentes.

Como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 1985, las Federaciones se configuran como Instituciones privadas, que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva.

Tal naturaleza impide atribuirles la configuración de órganos de la administración pese a que, en cierta medida, desarrollen funciones públicas con carácter administrativo, como es el caso de servir de vía para canalizar la asignación de subvenciones, fuera de cuyos campos actúan con plena autonomía.

Así pues, y en base a lo expuesto, en ejemplos como el citado, no resulta procedente la intervención de esta Procuraduría, dado que el problema, como decimos, no viene originado por una irregularidad de la administración, sino por una supuesta incorrecta actuación de una federación.

ÁREA E

ÁREA E
INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

Expedientes Área.....	85
Expedientes remitidos a otros organismos	8
Expedientes admitidos	59
Expedientes rechazados	14

Dentro del presente área abordaremos aquellas quejas referidas a cuestiones relativas a industria, comercio, consumo y turismo así como reclamaciones presentadas por asociaciones de consumidores y usuarios.

Es de destacar que durante el año 2003 se ha experimentado un leve descenso el número de reclamaciones, especialmente las relacionadas con el suministro de gas y electricidad, mientras que en el resto de materias los números se han venido manteniendo.

Así pues, a efectos expositivos, señalar que los temas que han sido objeto de investigación desde esta Procuraduría y que han dado lugar a la formulación de resoluciones formales han sido los siguientes:

En materia de Industria, se han abordado quejas relativas a la falta de seguridad en centros de transformación eléctrica; infracciones de licencias municipales sobre líneas eléctricas de alta tensión y expropiaciones forzosas en procesos de canalización de gas natural.

En consumo y comercio se plantearon temas referentes a vicios en la construcción de viviendas, derecho a la devolución del importe de bonos de piscinas municipales no consumidos, la incorporación de cláusulas abusivas en las entradas a conciertos populares y ventas de productos a domicilio y ambulantes.

En materia de turismo, se ha vuelto a denunciar una mala gestión por parte de la Gerencia de Servicios Sociales en la organización de los viajes “Club de los 60” así como comportamientos abusivos de las agencias de viajes en el cobro de gastos de cancelación.

Finalmente apuntar que, siguiendo la misma línea de años anteriores, ha interesado la intervención del Procurador del Común la Asociación Regional de Consumidores y Usuarios de Castilla y León ante el quebranto sistemático de la administración del deber de responder de manera expresa a sus escritos.

1. INDUSTRIA

1.1. Energía eléctrica

La liberalización del sector eléctrico, como paso previo a la consecución de un mercado interior único de la electricidad, ha tenido lugar

en nuestra Comunidad el 1 de enero de 2003, a raíz de la Directiva comunitaria 96/92/EC.

Con ello, considerando que nos encontramos ante un servicio público de interés general, se pretende la consecución de una serie de objetivos, tales como la mejora del servicio; la protección de los intereses de los consumidores y usuarios frente a las empresas eléctricas; el aseguramiento del suministro; abaratamiento de los precios; mejor protección medioambiental, etc.

No obstante, dentro de nuestra Comunidad Autónoma, durante el curso del año 2003, las reclamaciones se han centrado principalmente en torno a la preocupación de los castellanos y leoneses sobre las medidas de seguridad en centros de transformación de energía eléctrica e influencia sobre la salud de las ondas electromagnéticas, como veremos a continuación.

1.1.1. Centro de transformación de energía eléctrica en Magaz de Pisuerga

En la queja **Q/1393/02**, se solicitaba información sobre las actuaciones llevadas a cabo por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Palencia en relación con la reclamación presentada por un vecino de la localidad de Magaz de Pisuerga en el que se denunciaba la situación y estado en que se encontraba un centro transformador, sito en la confluencia de la calle del Arenal y la de la Iglesia, dado que, según el denunciante, se encontraba al descubierto y

sin elementos aislantes, así como el hecho de que existía un posible aumento de intensidad o potencia con los consiguientes riesgos que para la salud puedan derivarse.

Iniciadas las diligencias pertinentes, dicha Delegación Territorial, nos hacía saber en su informe que, a la recepción del escrito del reclamante se le dio contestación señalándole únicamente cuál era la legislación aplicable en la materia, presuponiendo su cumplimiento y entendiendo que:

“Como el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo mantiene un control de segundo nivel, supervisando la labor de los Organismos de Control y las Empresas Distribuidoras(...), y que como no está contemplado el control de emisiones electromagnéticas y que dicho Servicio no tiene medios técnicos para medir ese parámetro (radiación electromagnética), no se juzga necesario girar inspección”.

Pues bien, esta institución es sabedora que las revisiones periódicas son llevadas a efecto dentro de los plazos legalmente establecidos (cada tres años) por parte de empresas mantenedoras debidamente autorizadas, estableciéndose una línea de colaboración entre la administración pública y dichas empresas en aras a garantizar que este tipo de instalaciones eléctricas se ajusten a la legislación aplicable al caso, en concreto, al tratarse de un centro de transformación eléctrica, a lo establecido en el RD 3275/92, de 12 de noviembre, sobre Centrales Eléctricas, Subestaciones y Centros de Transformación

También somos conscientes de que en lo relativo a la incidencia de los campos electromagnéticos (CEM) en la salud, según las investigaciones llevadas a cabo por un Comité de expertos constituido a instancia del Ministerio de Sanidad y Consumo para ello, resulta que, a la luz de los conocimientos científicos actuales, la exposición a campos electromagnéticos no ocasiona efectos adversos para la salud, dentro de los límites establecidos en la Recomendación del Consejo del Ministros de Sanidad de la Unión Europea, relativa a la exposición del público a campos de 0 HZ a 300 GHZ.

No obstante, con independencia de que existen opiniones enfrentadas sobre la materia, que esta institución recoge, hemos de señalar que, de momento, nuestra actuación se centró en el hecho de comprobar si las administraciones competentes velaban para que los diferentes tipos de instalaciones eléctricas se ajustaban a la normativa sectorial aplicable que las regula, especialmente en lo relativo a las medidas de seguridad.

No podemos olvidar que la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico en su Título I atribuye a las Comunidades Autónomas competencias en materia eléctrica, tales como ejercer las facultades de inspección y sanción que afecten a dichas instalaciones en el ámbito de su competencia.

Con ello queríamos decir que, con independencia de que se diera traslado al reclamante del contenido del informe interesado por la Delegación Territorial de Palencia a la empresa propietaria del centro de

transformación objeto de debate, y sin entrar a discutir la fidelidad de dicho informe, a juicio de esta institución, *“resultaría necesario que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Palencia, se procediese a girar visita de inspección por parte de un técnico al objeto de comprobar si dicha instalación cumple con la normativa invocada, dando cumplimiento a las facultades inspectoras que le corresponden y que del resultado de dicha inspección se dé traslado al reclamante”*.

La resolución emitida desde esta Procuraduría fue aceptada.

1.1.2. Centro de transformación de energía eléctrica de Ferreras de Arriba

En el expediente **Q/2118/02**, se discutía el hecho de si un centro de transformación eléctrica, propiedad de la empresa Iberdrola y situado en la localidad de Ferreras de Arriba (Zamora), en la calle Cuesta del Río, cumplía con todos los requisitos legalmente establecidos en la legislación reguladora del sector.

Solicitamos información a la antigua Consejería de Industria, Comercio y Turismo solicitando información sobre la situación planteada. Ésta en su primer informe nos comunicaba que dicho centro de transformación, (CT “Fragua” nº 91426 de potencia 100 Kva.), disponía de la autorización de puesta en marcha desde el 10 de diciembre de 1982. Asimismo, en un segundo informe ampliatorio se reflejaba que se habían practicado tres inspecciones a dicha instalación desde su autorización,

efectuándose la primera el 22 de mayo de 1996, de la que resultó la detección de anomalías que fueron corregidas el 8 de agosto de 1997, la segunda, el 7 de mayo de 1999 y la tercera, el 2 de abril de 2003.

El Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas y centros de transformación aprobado por RD 3275/1982, de 12 de noviembre, tiene por objeto, entre otros, el de proteger las personas, la integridad y funcionalidad de los bienes que puedan resultar afectados por las mismas instalaciones.

Para ello se requiere no solamente que dichas instalaciones cuenten con la correspondiente autorización administrativa sino que, para alcanzar los objetivos contenidos en dicho Reglamento en relación con la seguridad, según el art. 13, deberán efectuarse inspecciones periódicas cada tres años, al menos, correspondiendo al titular de la instalación que dichas inspecciones se efectúen en los plazos previstos.

Además, añada dicho artículo que “Las inspecciones periódicas se realizarán por las Direcciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía, o, en su caso, por los Órganos competentes de las Comunidades Autónomas (...)”.

Es decir, que desde la fecha de puesta en marcha del centro de transformación hasta la primera de las inspecciones transcurrieron catorce años, con el consiguiente riesgo que de ello pudiera derivarse. Pero además esta Procuraduría tampoco pudo pasar por alto la circunstancia de que habiéndose detectado una anomalía en dicho centro a raíz de dicha

inspección, se tardasen catorce meses en subsanarla, cuando según el artículo citado, si como consecuencia de la inspección se detectaran defectos en la instalación, éstos deberán ser corregidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que existan razones debidamente motivadas ante la Administración, lo cual no nos constaba.

Por todo ello, con independencia de que en la actualidad dicha instalación cumplía todos los requisitos legales, se constató que no se actuó con la debida diligencia en el ejercicio de la facultad inspectora que a esa Consejería le compete, ya que no debemos olvidar que corresponde a la Administración la obligación de velar por el correcto funcionamiento de este tipo de instalaciones, máxime teniendo en cuenta que uno de los objetivos del Reglamento invocado es la de proteger a las personas. Por ello entendimos que se debería llevar un control más riguroso en aras a dar cumplimiento con lo establecido en la normativa reseñada.

Así se lo hicimos saber a dicha Consejería, la cual aceptó la resolución manifestando que nunca está de más mejorar la diligencia en el cumplimiento de las obligaciones.

1.1.3.Tendido eléctrico de alta tensión

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/1541/00**, se denunciaba el presunto incumplimiento por parte de un particular de la resolución adoptada por el Ayuntamiento de Mozoncillo (Segovia), mediante el que se le requería la paralización inmediata de las obras de construcción de una línea eléctrica de alta tensión y retirada de la

maquinaria y materiales y su depósito a lo largo del margen izquierdo del camino de Segovia.

Asimismo, durante el transcurso de los dos años de tramitación del expediente se suscitó el hecho de que la instalación de los postes eléctricos afectaban a terrenos de propiedad particular ya que, según los afectados, se había falseado el trazado reflejado en el proyecto de instalación presentado ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Segovia.

Expuesto lo cual, nos dirigimos a la Delegación Territorial de Segovia en petición de información, la cual nos comunicaba que se procedió a la autorización de puesta en marcha de la instalación eléctrica objeto de debate, con fecha 22 de julio de 2002 y, además, según el informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente:

“Se rectificaron algunas características de la línea proyectada, de modo que en su totalidad de recorrido se evitara cualquier posible afección a los particulares, quedando la totalidad de los apoyos previstos, así como la catenaria, dentro de la vía pecuaria “Cordel de Segovia”, respetándose los usos prioritarios, compatibles y complementarios, de dicho bien de dominio público”.

Así las cosas, hemos de señalar que con independencia de las competencias que en materia eléctrica correspondan a la Administración autonómica, no nos constaba que dicha instalación finalmente se ajustase a lo determinado en la resolución municipal, en todos sus condicionantes.

En este sentido, debe señalarse que el sometimiento a la normativa del suelo conlleva la necesidad de comprobar la conformidad de las actuaciones con las previsiones urbanísticas, comprobación que se realiza de forma efectiva a través del procedimiento urbanístico.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 31 de mayo de 1991, establece que:

“La instalación de postes del tendido eléctrico implica el uso del suelo, lo que puede afectar al medio ambiente, naturaleza, etc., cuya protección se encomienda a la planificación urbanística y que, como quiera que el Ayuntamiento es competente para controlar la legalidad urbanística del terreno cualquiera que sea su calificación, es necesario obtener licencia previa para la realización de aquellas obras.

El otorgamiento de licencia para la realización de obras es una de las competencias típicas atribuidas a los ayuntamientos... El art. 178 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 establece que estarán sujetos a licencia previa los actos de edificación y uso del suelo y que el procedimiento de otorgamiento de las licencias se ajustará a lo prevenido en la legislación del Régimen Local. La licencia es una técnica de intervención urbanística, a fin de controlar la actividad de los administrados y que ésta no atente al interés público.

La competencia de los ayuntamientos en esta materia no impide que el ejercicio de la misma pueda coincidir con que el ordenamiento jurídico atribuya otros tipos de competencia a otros entes. En este caso, se está en presencia de competencias compartidas, al corresponder a varios órganos la titularidad de funciones diversas”.

La jurisprudencia de dicho Tribunal, en este sentido, señala que el art. 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística y 1.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales imponen a los ayuntamientos y a los particulares la obligación inexcusable de cumplir la legalidad urbanística y conceden a aquéllos la potestad de someter a previa licencia los actos de edificación y uso del suelo que se realicen dentro de su término, al que se extiende la aplicación de los planes generales municipales y, desde luego, la legislación urbanística.

Debe destacarse que, en tal sentido, tanto el art. 97 de la Ley 5/1998, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, como el artículo 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística se refieren a toda clase de obras de construcción de edificaciones e instalaciones de nueva planta o de ampliación, poniéndose así de manifiesto un principio de competencia municipal sin limitación territorial alguna que debe prevalecer sobre la legislación especial de las industrias eléctricas; lo contrario conduciría al resultado inaceptable de dispensar a las empresas eléctricas de la observancia de la legislación del suelo y planes de ordenación urbana,

permitiéndoles realizar -incluso en suelo rústico- sus instalaciones con total frustración de las previsiones urbanísticas.

La necesidad de dicha licencia en todos los supuestos de actos de edificación y uso del suelo, proclamada en los textos legales y reglamentarios citados, se hace más incuestionable desde que el artículo 140 de la Constitución Española garantiza la autonomía municipal, ante lo que el ayuntamiento encontraría cauce normativo para oponerse eficaz y lícitamente a la instalación de la línea.

Así pues, el Tribunal Supremo afirma, entre otras en Sentencia de 5 de noviembre de 1984, que de lo estatuido en los artículos anteriormente citados se desprende que entre los actos de edificación y uso del suelo sujetos a previa licencia municipal, están comprendidos los de construcción, ampliación, modificación y reforma de instalaciones eléctricas, cualquiera que sea la calificación del terreno en que se hallen situadas.

En consecuencia, a tenor de la información y documentación obrante en esta Procuraduría, se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución.

“Que por parte de ese Ayuntamiento y, con independencia de que la instalación cuenta con la autorización autonómica, se ejerzan las facultades sancionadoras, dentro de su ámbito competencial, en el supuesto de que el denunciado no hubiese cumplido con los

términos de la licencia de obras concedida por esa Alcaldía y en especial con la condición 2ª de la misma.

Que en actuaciones sucesivas ese Ayuntamiento tenga la diligencia debida que exige la naturaleza de sus obligaciones y actúe ajustándose a la legalidad vigente, en aras a evitar situaciones como la presente, evitando dilaciones indebidas en la tramitación de los correspondientes expedientes administrativos”.

La Corporación local no manifestó su postura frente a la presente resolución, por lo que después de cuatro meses de espera procedimos al cierre del expediente.

1.1.4. Proyecto de línea eléctrica de alta tensión e informe ambiental

En el expediente **Q/1554/01**, se ponía en conocimiento de la Consejería de Medio Ambiente el hecho de que, a raíz de la presente queja incoada a instancia de parte contra el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Soria en relación con una línea de alta tensión, se estaba pendiente de la emisión del informe de impacto ambiental necesario para la resolución del expediente administrativo, informe que solicitó dicho Servicio Territorial a la Consejería de Medio Ambiente hacía más de un año y medio.

Dicho lo cual, esta institución después de reiteradas peticiones de información, resultó que, transcurrido dicho tiempo, no nos constaba que por

parte de la Consejería se hubiese elaborado el informe interesado por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Soria, por lo que el expediente estaba paralizado, al estar pendiente del pronunciamiento preceptivo para resolver el mismo, según se exige en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Cierto es que, ni en dicho Real Decreto, ni en la Decreto nº 3151/68, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Líneas Aéreas de Alta Tensión, ni en Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla y León (Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo), ni en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, se establece un plazo concreto para la emisión de los informes medio ambientales que resulten necesarios en los casos de construcción, ampliación, modificación o explotación de aquellas líneas eléctricas o de distribución de energía que lo requieren según la normativa citada.

Sin embargo, y a pesar de que somos conscientes de que expedientes de esta naturaleza pueden demorarse en el tiempo por complicaciones o incidentes que puedan surgir en el curso de su tramitación, entendemos que después de más de dos años desde que esta institución inició las investigaciones pertinentes, la demora excede de lo que se pudiese considerar como razonable.

Entendemos, por ello, que la administración, o mejor dicho, el órgano llamado a informar, no puede escudar su inactividad o excesiva demora en la dificultad u oscuridad para encontrar respuesta jurídica a la solicitud o situación planteada en el expediente objeto de debate.

Por otro lado, debemos recordar que según lo establecido en el art. 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, las administraciones públicas, en sus relaciones se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, principio general que consideramos se está incumpliendo.

Mientras que según el art. 41 del meritado cuerpo legal, los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar toda anormalidad en al tramitación de los procedimientos.

Por todo ello consideré adecuado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Consejería, se proceda sin más dilación a dar las instrucciones pertinentes para que se emita el preceptivo informe de impacto ambiental en el expediente objeto de debate con el fin de que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y

Turismo de la Delegación Territorial de Soria pueda Resolver sobre el fondo del asunto.

Que se dé traslado a esta institución de una copia del mismo”.

La resolución fue aceptada, por lo que se procedió de manera inmediata a la emisión del correspondiente informe de impacto medioambiental que permitió la resolución del expediente.

1.2. Gas

Somos conocedores de que el gas natural se está convirtiendo en el combustible predilecto dado la creciente demanda experimentada en los últimos años en nuestra Comunidad, tanto para usos particulares como industriales.

En este sentido, la legislación sobre esta materia tiene como objetivo el garantizar que en el sector del gas se respeten unos criterios esenciales de servicio público de interés general, correspondiendo a las administraciones velar por el estricto cumplimiento de la misma por parte de las diferentes empresas del ramo.

En el expediente **Q/516/01**, el afectado denunciaba la instalación por parte de la empresa Gas Natural Castilla y León de una caseta de descompresión en terreno de su propiedad, sito en la localidad de Béjar, sin consentimiento alguno, hechos que se pusieron en conocimiento de la Delegación Territorial de Salamanca, mediante la pertinente reclamación.

En el caso que nos ocupa, según el informe de la Delegación Territorial de Salamanca la empresa Gas Natural, operadora en la zona, obtiene autorización por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo el 2 de octubre de 2000, no constando documento alguno en el que se formalice la autorización del supuesto propietario del terreno a favor de la empresa denunciada para la mencionada instalación.

Sabemos que el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones lleva implícita la declaración concreta de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para el establecimiento de las instalaciones y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso y demás limitaciones de dominio, como así resulta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, en su Título V.

Norma que no solo no deroga la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 sino que se remite a ella expresamente (art.105). Así, el art. 52 LEF exige una “obra o finalidad determinada”, porque la necesidad de ocupación se entiende implícita cuando el proyecto contenga una relación concreta e individualizada, en la que se describan en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación.

La extensión de la red de gaseoductos en estos últimos años ha generalizado la aplicación de las previsiones legales sobre expropiación forzosa, cuyo *iter* debe ser el siguiente:

a) Sometimiento a información pública del proyecto de autorización de instalaciones, con relación concreta e individualizada de bienes y derechos afectados.

b) Convocatoria para el levantamiento de las actas previas de ocupación, que se comunicará a cada interesado mediante la oportuna cédula de citación. Publicación que se realiza igualmente a los efectos que determina el art. 80,3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, en los casos de titular desconocido o paradero ignorado. Esta comunicación es imprescindible y su omisión debe reputarse ilegal.

Somos conscientes de que el carácter urgente de las expropiaciones necesarias para el suministro de gas determina que la autorización del proyecto conlleve la declaración implícita de necesidad de ocupación. Ello, sin embargo, no exime a la administración (por medio del beneficiario) de incluir en tal proyecto la relación concreta e individualizada de bienes y derechos.

Con esto queremos decir que, en el caso que nos ocupa, se obviaron estos trámites en el momento en que debieron tener lugar, ya que según, las alegaciones de la empresa, “consideraba que los terrenos eran públicos”, por eso, al no recibir respuesta del Ayuntamiento de Béjar y sin practicar ningún otro tipo de averiguación sobre la titularidad dominical de los mismos (consultas en el Registro de la Propiedad o Registros Catastrales), instaló la caseta de decompresión en terreno que resultó ser de propiedad particular.

En definitiva, con independencia de que desde el momento en que esta institución se interesó en el presente asunto, se inició por la Administración Autonómica expediente de expropiación forzosa, consideramos que la empresa incumplió con su obligación de facilitar una información concreta y contrastada, limitándose a presuponer que el terreno era de dominio público.

En otro orden de cosas, pusimos de manifiesto a la Consejería que, tras múltiples escritos remitidos durante casi dos años a la Delegación Territorial de Salamanca, ésta nos hacía saber que con fecha 13 de mayo de 2002 se presentó recurso de alzada ante la Dirección General de Industria y Energía, estando pendiente de resolución.

Desde entonces, ya habían transcurrido 9 meses sin que existiese constancia de que dicho recurso fuera resuelto a pesar de encontrarnos pendientes de ello.

Por todo ello consideré adecuado formular la siguiente resolución:

“ Que esa Consejería se dirija a la Dirección General de Industria y Energía al objeto de que se proceda, sin más dilación, a resolver de manera expresa el recurso presentado por D. XXX.

Que se ponga en conocimiento de esta institución del contenido de dicha resolución.

Que se valore la procedencia de abrir expediente sancionador por la Delegación Territorial de Salamanca a la empresa Gas Castilla

y León., S.A., por un presunto quebranto de lo establecido en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos y demás normas de aplicación según los términos de la presente resolución”.

La resolución fue aceptada.

1.3. ITV

Las Directivas Europeas sobre control de emisiones de los vehículos son de obligado cumplimiento en todo el territorio nacional. En Castilla y León los controles de emisión, de acuerdo con estas Directivas, se están realizando de forma obligatoria desde el 19 de febrero de 2001, sin que se hayan producido incidentes significativos. Para ello, se ha creado una importante infraestructura de control de emisiones que ha supuesto una inversión superior a 7.800 miles de euros y 109 puestos de trabajo.

En el expediente **Q/1195/03**, se hacía referencia al hecho de tener que desplazar los vehículos con catalizador o diesel desde Puebla de Sanabria (Zamora) a la capital de la provincia o a Benavente para realizar la revisión técnica reglamentaria (ITV) de los mismos, por no existir otros puntos más próximos.

Nos dirigimos a la antigua Consejería de Industria, Comercio y Turismo solicitando información, y así, de las diligencias practicadas, se constató que la inspección técnica de vehículos se organizó, en su día, de forma que en la Comunidad Autónoma hubiese un número razonable de

estaciones de ITV, en emplazamientos repartidos homogéneamente en el territorio para que cualquier zona tenga una ITV a distancia prudencial (al igual que se estructuran otros servicios públicos). Se instalaron 24 estaciones fijas en la Comunidad. En la provincia de Zamora se instalaron dos (Zamora y Benavente). Estas estaciones fijas realizaban todas las funciones de inspección técnica de vehículos.

El servicio se complementó con estaciones ITV móviles que se desplazan periódicamente a numerosos municipios de la Comunidad, para facilitar la inspección. Estas estaciones realizaban únicamente algunas de las funciones de inspección. Los titulares de los vehículos podían elegir, para realizar la inspección, cualquier ITV fija de Castilla y León o de otra Comunidad, incluidas las ITV móviles, salvo para algunos tipos de inspección.

Las inspecciones de los vehículos eran fundamentalmente de seguridad, aunque incluían unos rudimentarios controles de emisiones.

Con posterioridad, se han dictado varias Directivas Europeas (en especial, las Directivas 96/96/CE y 1999/52/CE) que obligan a realizar minuciosos controles de las emisiones de los vehículos para garantizar un medio ambiente adecuado.

Para realizar estos controles se debe disponer de unos recintos debidamente acondicionados. La realización de las pruebas a la intemperie no garantiza su fiabilidad y con frecuencia, especialmente con lluvias o frío, conducirá a rechazar vehículos que cumplen con los requisitos

reglamentarios. Además, las pruebas producen ruidos de cierta importancia, por lo que deben realizarse en recintos acondicionados y no a la intemperie.

En consecuencia, los controles de emisión de los vehículos catalizados (todos los de gasolina modernos y diesel posteriores al año 1980) no pueden realizarse en las ITV móviles.

Desde el 19 de febrero de 2001, los controles de emisiones no pueden realizarse en las ITV móviles, por lo que los vehículos diésel y catalizados deben desplazarse a las ITV fijas. Los vehículos no catalizados y los diésel anteriores a 1980 pueden inspeccionarse en las ITV móviles.

En definitiva, consideramos que la infraestructura de ITV existente en Zamora era suficientemente amplia.

Por todo ello, me vi en la necesidad de rechazar la procedencia de la queja, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por mi parte.

2. CONSUMO

El consumidor debe saber que le asisten tanto una serie de obligaciones como de derechos, correspondiendo a la administración pública la obligación de velar por el respeto de dichos derechos frente a posibles conductas abusivas de la parte dominante en la relación contractual que se entable con él, derechos consagrados constitucionalmente en el art. 51 y desarrollados en una gran diversidad de

cuerpos legales, siendo marco normativo de partida la Ley, de 19 de julio de 1984, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y dentro de nuestro ámbito territorial la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

A continuación pasaremos a exponer algunos de los casos que han sido objeto de análisis desde esta institución.

2.1. Vicios de construcción de viviendas

El sector de la edificación es uno de los principales sectores económicos con evidentes repercusiones en el conjunto de la sociedad y en los valores culturales que entraña el patrimonio arquitectónico. Asimismo, la sociedad demanda cada vez más la calidad de los edificios y ello incide tanto en la seguridad estructural y la protección de incendios como en otros aspectos vinculados al bienestar de las personas, como en la protección contra el ruido, el aislamiento térmico, etc.

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/1324/03**, se hacía alusión a las presuntas irregularidades en que incurría por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo (Sección de Consumo) de la Delegación Territorial de Palencia en la tramitación del expediente incoado a raíz de la reclamación presentada por D. XXX contra la empresa encargada de la instalación del sistema de evacuación de aguas pluviales del inmueble.

Admitida la queja a trámite, y tras dirigirnos a la Administración Autonómica, ésta, en su informe nos daba traslado de una copia íntegra del expediente tramitado por la Sección de Consumo, en el que se observó que se procedió, al archivo de la denuncia invocando para ello el art. 8.1 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, por entender que el plazo de garantía para reclamar de seis meses había expirado con creces.

Pues bien, en primer lugar hemos de partir de la base que nos encontramos ante una denuncia por un supuesto de vicios en una construcción, ya que el sistema de evacuación de aguas pluviales (canalones), según el afectado, había sido defectuosamente instalado, por lo que el agua discurría por las paredes exteriores del inmueble para caer en la calle, con la posibilidad de que en un futuro se originasen filtraciones y humedades.

En este sentido, habrá que estar a lo dispuesto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que regula en sus aspectos más esenciales el proceso de edificación, estableciendo las obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en el proceso, así como las garantías necesarias para un adecuado desarrollo del mismo con el fin de asegurar la calidad mediante el cumplimiento de los requisitos básicos de los edificios y la adecuada protección de los intereses de los usuarios.

Llegado a este punto y centrándonos en el caso que nos ocupa, se observó cómo la Sección de Consumo sólo invocaba el art. 8.1 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, como base de un rechazo directo de la reclamación.

Dicho precepto, según su tenor literal dice:

“En los bienes de naturaleza duradera los consumidores y usuarios tendrán derecho a la garantía, que incluirá la reparación y, en su caso, la sustitución del bien adquirido por otro o la devolución del precio pagado en los términos establecidos en la normativa vigente.

El vendedor, en el momento de la entrega del bien, facilitará al consumidor las instrucciones suficientes para su correcto uso e instalación y el documento de garantía, en el que constará la identificación del producto, el garante, el titular de la garantía y los derechos de éste. El plazo mínimo de garantía será de seis meses a contar desde la fecha de recepción del bien”.

Cierto es que la vivienda es un bien de naturaleza duradera. Así se encuentra incluida en el Anexo II del Real Decreto 1507/2000, de 1 de septiembre, por el que se actualizan los catálogos de productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado y de bienes de naturaleza duradera, siendo de aplicación la Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, pero sin perjuicio de ello, entendemos que debe primar la Ley especial (normativa sectorial) sobre la general. Queremos decir con ello que, en primer lugar, habrá que estar a lo

establecido en la Ley de Ordenación de Edificación, que en su art.17 establece unos plazos de garantía según la gravedad del vicio o defecto y de su trascendencia para la edificación que podría resumirse en: diez años para daños o vicios que afecten a la estructura; tres años para vicios o defectos que afecten a condiciones de habitabilidad y un año por vicios o defectos que afecten a la terminación o acabado de la obra.

Entendimos por lo tanto que el plazo de 6 meses invocado en la resolución de archivo sería de aplicación sólo en defecto de unos plazos específicos, es decir, de aplicación subsidiaria. Además, en el supuesto de que fuera de aplicación, el plazo que establece es el “mínimo”, por lo que se pudiera haber concertado un plazo mayor por las partes.

Asimismo, dicha resolución desestimatoria no se ajustaba a los requisitos exigidos en el art. 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, al no indicarse si dicho acto era o no definitivo en vía administrativa, los recursos que procedían, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo de interposición.

Finalmente, manifestamos nuestra conformidad en lo relativo al hecho de que al tratarse de una cuestión jurídico-privada la administración competente para pronunciarse sobre el fondo del asunto son nuestros tribunales de justicia (Jurisdicción Civil), circunstancia ésta que se puso en conocimiento del reclamante.

Sin embargo, no debemos olvidar que la tutela del comprador de una vivienda puede ser atendida no solamente desde la perspectiva del

derecho privado sino que también presenta otro aspecto que es el público, correspondiendo a la administración el deber de velar por los derechos de los consumidores y usuarios ajustando sus facultades a las reconocidas en la Ley 11/1998, de 5 de noviembre, en aquellos supuestos en los que se hayan podido vulnerar sus derechos, ejercitando para ello con la diligencia debida su facultad inspectora y, cuando proceda, la sancionadora. Facultad inspectora que, el caso que nos ocupa, a criterio de esta Procuraduría, no se había desarrollado adecuadamente ya que una vez recibida la reclamación no se practicó ninguna diligencia averiguatoria al objeto de determinar si entre las partes se había pactado un plazo de garantía superior al establecido legalmente o si pudieran verse implicadas en el conflicto otras personas que hubieran intervenido en el proceso de edificación del inmueble, archivando de plano el expediente mediante la invocación de un plazo equivocado. Por ello, entendimos, que sería adecuado que por parte de la Administración se ejercitasen las facultades revisoras de sus propios actos según lo establecido en la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de RJAP-PAC, y se retrotrajesen las actuaciones al momento anterior a la resolución de archivo, valorando la oportunidad de practicar aquellas diligencias indagatorias que estimasen pertinentes al objeto de poder determinar la posible vulneración de los derechos del reclamante como consumidor y usuario y resolviesen la reclamación mediante resolución administrativa conforme a los términos contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC. Y así se lo hicimos saber a la Delegación Territorial de Palencia mediante la presente resolución formal.

Resolución que fue aceptada, procediéndose a la apertura de nuevas diligencias probatorias, según lo recomendado desde esta Procuraduría.

2.2. Piscinas municipales

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/1256/03**, se suscitaba la cuestión de que la afectada, no pudiese disponer de un bono de la piscina municipal de la localidad de Soria, ni ser canjeado por otro actual por haber caducado, a pesar de que en el mismo no constaba fecha de caducidad alguna.

El Ayuntamiento de Soria en su informe, nos hacía saber que la causa por la que no se podía canjear el bono antiguo era porque desde el 1 de enero de 2002 se había anunciado a través de carteles informativos en todas las piscinas municipales el hecho de que los bonos adquiridos con anterioridad a octubre de 2001 tendrían una validez hasta el 30 de junio de 2002, plazo que fue prorrogado hasta el 30 de septiembre de 2002.

Así lo expuesto, se consideró necesario efectuar una serie de consideraciones sobre el presente caso, partiendo de la siguiente situación fáctica acreditada y no discutida.

- El reclamante adquirió, y pagó por ello, un bono para el acceso a las piscinas municipales sin que en el mismo se hiciera constar su plazo de validez. Esto es, pagó un precio por el disfrute de una serie de instalaciones de carácter público por periodo de 15 días, sin que en el mismo se especificase de manera expresa el plazo en el que debería ser consumido.

Según lo establecido en la Ley 25/98 de modificación de las Tasas Estatales y Locales y Reordenación de las Prestaciones de Carácter Público, el pago de los precios públicos viene determinado por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia de la entidad local, es decir, se exige que las actividades sean de solicitud o recepción voluntaria, estando obligados al pago de estos precios aquellos que se beneficien de los servicios o de actividades por los que se deban satisfacerse aquéllos. Además, el importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o la actividad realizada, surgiendo la obligación de pagar desde que se inicie la prestación de dicho servicio o realización de la actividad.

Con ello queremos decir que la reclamante, al abonar el precio público establecido para poder acceder a las piscinas municipales durante una serie de días, tiene derecho a disfrutar de dichas instalaciones por los días pagados y no consumidos, debiendo el Ayuntamiento satisfacer el servicio interesado y por el cual recibió anticipadamente, en su totalidad, el precio correspondiente.

En el informe municipal, se aducía como causa eximente de dicha obligación el hecho de que, mediante anuncios colocados en las piscinas municipales se informó a los usuarios de la decisión tomada por el Ayuntamiento de fijar un plazo de caducidad de los bonos. Ante lo cual esta institución, a modo de reflexión, se preguntaba: ¿qué pasa con aquellas personas que por determinadas circunstancias (vg: no ser residentes

habituales en dicha localidad) no acuden a estas instalaciones de manera regular y no llega a su conocimiento el anuncio publicado por ese Consistorio habiendo abonado el precio por la prestación de unos servicios sin que en su abono se especifique de manera expresa el plazo de caducidad del mismo?

Resulta indudable el hecho de que éstas tienen derecho a disfrutar de los servicios por los que han pagado. Ello en base a que, según lo establecido en la Ley 25/1998, de 13 de julio, modificadora de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (art. 66), la obligación de pagar el precio público nace desde que se inicie la prestación del servicio o realización de la actividad, y cuando por causas no imputables al obligado al pago del precio, el servicio o la actividad no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente.

Finalmente, y a mayor abundamiento, se hace necesario acudir a la Ley 19-7-1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, la cual, en su art. 10.1, establece que, las cláusulas, condiciones o estipulaciones que, con carácter general, se apliquen a los servicios, incluidos en la los que faciliten las administraciones públicas, entidades y empresas que de ellas dependan, deberán cumplir entre otros requisitos, el principio de la buena fe y justo equilibrio en las contraprestaciones lo que, entre otras cosas, excluye las cláusulas que otorguen a una de las partes la facultad de resolver discrecionalmente el contrato, así como las cláusulas abusivas, entendiendo por tales las que perjudiquen de manera

desproporcionada o no equitativa al consumidor, o comporten en el contrato una posición de desequilibrio entre los derechos y las obligaciones de las partes en perjuicio de los consumidores.

En definitiva, si bien ese Ayuntamiento entendía que “parece de lógica y sentido común que 12 meses eran suficientes para poder consumir un abono de piscina municipal de 15 usos”, esta Procuraduría, una vez valorado el contenido de la documentación recopilada entendía que, si el afectado ha pagado un precio por un servicio que no ha recibido en su totalidad y que en el abono adquirido no se especificaba de manera expresa un plazo concreto para su consumo (a diferencia de los abonos expedidos en anualidades posteriores), en base a la argumentación jurídica expuesta en la presente resolución, consideré que D. XXX tenía derecho al disfrute de las piscinas municipales por los días pendientes de consumir o, en su caso, al abono del importe correspondiente a los mismos.

La resolución no fue aceptada pero sin que por parte del Ayuntamiento se hiciera un rechazo motivado.

2.3. Organización de concierto y cláusulas abusivas

En el expediente **Q/2059/02**, se hacía referencia a los perjuicios causados a D. XXX y D. XXX, como consecuencia de la suspensión y aplazamiento de un concierto que el Ayuntamiento de Medina de Pomar tenía organizado para el día 9 de agosto de 2002 a las 22 horas, dado que, ante la imposibilidad material de acudir al concierto el día que finalmente se fijó, el 16-08-2002, se solicitó al Ayuntamiento la devolución del

importe de las entradas mediante escrito remitido a la Corporación a través de la Subdelegación de Gobierno de Burgos el 19 de agosto de 2002.

Iniciadas las diligencias de averiguación pertinentes, en su último informe, el Ayuntamiento, nos hacía saber que las causas por las que se procedió a la suspensión y aplazamiento del concierto se debieron a las fuertes lluvias acaecidas en dicho día, razones que fueron comunicadas a todos los afectados mediante diversos medios de comunicación y directamente en el evento, pero sin que se resolviesen las reclamaciones presentadas ante el mismo.

Asimismo, señalaba que fue el Ayuntamiento el organizador directo del concierto, juntamente con la colaboración de asociaciones culturales de la ciudad. Sin embargo, no ejerció ningún tipo de control sobre los términos de las cláusulas contenidas en las entradas, siendo redactadas por la productora encargada de fabricarlas.

La organización y prestación de festejos o fiestas populares constituye un servicio público de competencia municipal a prestar por los ayuntamientos. Asimismo, ha quedado claro cuál es la naturaleza de los contratos a celebrar con los artistas que participan en las fiestas y actividades organizadas por administraciones públicas. En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación en su informe 36/96 se pronunció sobre la naturaleza privada de estos contratos, tesis que fue asumida por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que modificó la LCAP (Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), que excluyó la naturaleza administrativa de

aquellos contratos cuyo objeto sea la creación, interpretación literaria, artística y de espectáculos. Hoy, por tanto, son contratos privados, pero, aunque nos encontramos ante un contrato privado, la organización de las fiestas constituye un servicio público.

Con ello, la responsabilidad por incumplimiento recae, en principio, en la empresa, pero al ser contratados los artistas en beneficio del público y del ayuntamiento, también responde el ayuntamiento, máxime si es el principal organizador. Aunque en el caso que nos ocupa, de la documentación remitida, puede considerarse que la suspensión quedó justificada, motivo por el cual no efectuamos ningún pronunciamiento.

Así lo expuesto, la cuestión a valorar la centramos sobre las cláusulas contenidas en el dorso de las entradas, en concreto la 9ª, la cual fue la esgrimida para justificar ante esta institución la falta de responsabilidad de la Administración, ya que en la misma quedaba suprimido el derecho a la devolución del importe de las entradas en el supuesto de que se acordase un aplazamiento.

Cierto es que nos encontramos ante un contrato de adhesión en el que los reclamantes, al adquirir las entradas, aceptan todas y cada una de las cláusulas obrantes en el reverso del texto. No se discute la validez del contrato de adhesión, inherente a la realidad actual, pero sí es discutible su control para evitar que una de las partes sufra perjuicios que no deban tolerarse en derecho.

Las cláusulas de los contratos que una de las partes redacta y que impone a todos los que quieran celebrarlos, representan una grave limitación al principio de autonomía de la voluntad. En este sentido existe un importante cuerpo legislativo en toda Europa, no para coartarla, sino para controlarlas impidiendo un ejercicio abusivo.

En este sentido, señalar que la Ley 26/1984, de 19 julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en su redacción vigente después de su modificación por Ley 7/1998, de 13 abril, (RCL 1998/960, sobre Condiciones Generales de la Contratación), da en su artículo 10 la normativa relativa a las condiciones generales de los contratos; así se entiende por cláusulas, condiciones y estipulaciones de carácter general (que el artículo 10.1 impone los requisitos), el conjunto de las redactadas previa y unilateralmente por una empresa o grupo de empresas para aplicarlas a todos los contratos que aquella o éstas celebren y cuya aplicación no puede evitar el consumidor o usuario (como es el comprador, como destinatario final del producto, como dispone el artículo 1.2), siempre que quiera obtener el bien o servicio de que se trate.

Se imponen una serie de requisitos a las condiciones generales; en lo que aquí interesa debe destacarse el requisito de formulación que exige el artículo 10.1, a): concreción, claridad y sencillez en la redacción, con posibilidad de comprensión directa (...), lo que significa, entre otras cosas, que el texto sea legible y comprensible, es decir, que no esté en letra tan pequeña que sea difícil darse cuenta y que se entienda por persona de tipo

medio. Asimismo, el artículo 10.1, c) exige buena fe y justo equilibrio de las contraprestaciones y excluye las cláusulas abusivas en el número 3.º de este apartado y entiende por tales las que perjudiquen de manera desproporcionada o no equitativa al consumidor o comporten en el contrato una posición de desequilibrio entre los derechos y las obligaciones de las partes en perjuicio de los consumidores o usuarios; se estima que la cláusula de sumisión es abusiva, cuando implica un desequilibrio de derechos y obligaciones y un perjuicio desproporcionado y no equitativo al comprador. Dentro de nuestra Comunidad Autónoma se recoge en el art. 9.2 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

Lo expuesto además encuentra su apoyo en la Directiva de la Comunidad Económica Europea nº 93/13, de fecha 5 de abril de 1993, en cuyo art. 3 se definen las cláusulas abusivas de la siguiente forma: “ Las cláusulas contractuales que no se hayan negociado individualmente, se consideran abusivas si, pese a la exigencia de la buena fe, causan en detrimento del consumidor un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se deriven del contrato. Se considerará que una cláusula no se ha negociado individualmente, cuando haya sido redactada previamente, y el consumidor no haya podido influir sobre el contenido, en particular en los contratos de adhesión (...)”. Directiva que ha sido transpuesta a la Ley 7/1998 de 13 de abril de Condiciones Generales de Contratación.

Llegado a este punto, a juicio de esta institución, la cláusula 9ª contenida en el dorso de las entradas resultaba ciertamente leonina, ya que se privaba de manera absoluta y unilateral el derecho de los espectadores a obtener la devolución del importe cuando el concierto se suspende siempre que éste se celebrase en plazo de un mes a la fecha fijada.

Sin embargo, y al margen de tal consideración, hemos de reconocer que la decisión de declarar abusiva dicha cláusula corresponde a nuestros Tribunales de Justicia (Jurisdicción Civil) al ser ellos los órganos competentes en la materia.

Por otro lado, somos conscientes de que, por regla general, las administraciones públicas contratan empresas dedicadas a espectáculos públicos para la organización de fiesta populares, pero en este caso ese Ayuntamiento fue el organizador directo, sin valorar la oportunidad de negociar con la promotora que fabricó las entradas la modificación en ciertos términos de alguna de las cláusulas contenidas en el dorso de las entradas, por considerar que pudieran ser lesivas para aquellos que las adquieran. Es más, extrañó a esta Procuraduría que siendo la principal organizadora del espectáculo no hubiera controlado tal circunstancia.

Finalmente, se constató que, aunque se comunicó por prensa, radio y televisiones locales las causas del aplazamiento a los asistentes afectados, no se resolvió de manera expresa las reclamaciones de D. XXX. y D. XXX, lo que implicaba un quebranto del deber de la administración de resolver de manera expresa todas las solicitudes y reclamaciones presentadas por los

administrados de conformidad con lo establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC.

En base a lo cual formulé la siguiente resolución.

“Que de manera expresa se resuelvan las reclamaciones presentadas por D. XXX y D. XXX estimándolas o desestimándolas de manera motivada.

Que en actuaciones sucesivas ese Ayuntamiento como organizador de este tipo de eventos y dentro de las facultades que le corresponden, estudie previamente la procedencia de las cláusulas contenidas en el reverso de las entradas, al objeto de negociar el contenido de las mismas y así no dejar en una situación de indefensión al consumidor cuando se proceda a la suspensión y aplazamiento por causas imprevisibles e inevitables.”

El Ayuntamiento aceptó en su primera parte la presente resolución, rechazando la segunda por considerar que no podía influir en la formulación de las cláusulas contenidas en el reverso de las entradas.

2.4. Asociaciones de consumidores y usuarios

Las asociaciones de consumidores y usuarios, sin ánimo de lucro, tienen como finalidad, la defensa de los intereses, incluyendo la información y educación de los consumidores y usuarios.

Estas asociaciones están constituidas como lo exige la ley y tienen como objetivos prioritarios representar a sus asociados y defender los

intereses generales de los consumidores y usuarios ante quien corresponda (Administración, tribunales, etc.), además tienen como finalidad hacer presión ante la administración para la mejora de su funcionamiento.

Durante el año 2003, la Asociación Regional de Consumidores de Castilla y León (ACU) ha acudido en veinticinco ocasiones a esta Procuraduría denunciando el constante quebranto del deber de responder de las administraciones públicas a diferentes escritos y/o solicitudes.

En este sentido veremos algunos de los supuestos analizados desde esta Procuraduría.

En el expediente **Q/2056/02** se denunciaba la falta de respuesta expresa por parte de la Delegación Territorial de Valladolid (Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo) al escrito de fecha 29 de noviembre de 2001 mediante el cual la ACU adjuntaba una hoja de reclamación de un consumidor presentada contra un establecimiento sito en Parquesol Plaza, de Valladolid.

En el informe de la Delegación Territorial, se nos hacía saber cuales fueron las actuaciones practicadas a la recepción de la reclamación, así como del hecho que se remitió carta certificada al afectado directo en la que se le comunicaba que no procedía la apertura de expediente sancionador contra dicho establecimiento, notificación que finalmente no fue retirada por el destinatario.

Sin embargo, con independencia de que se intentó comunicar al afectado la resolución de archivo, no se dio una respuesta expresa a la ACU a pesar de haber actuado en nombre de aquél.

Recordar que las asociaciones legalmente constituidas para la defensa de los usuarios y consumidores, juegan un papel muy importante en la sociedad, en este sentido, se encuentran legitimadas para actuar no solamente en defensa sus propios intereses, sino también de derechos ajenos, por ello se les reconoce legitimación activa para ejercitar cuantas acciones, reclamaciones y solicitudes estimen pertinentes en defensa de los mismos, legitimación que les corresponde en cuanto persona jurídica de tipo asociativo.

El art.31.2 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 otro lado, dicha norma, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, incide de modo particular en la regulación del silencio administrativo, que es profundamente modificado atendiendo en parte, a las críticas doctrinales que se han formulado a la actual regulación, en principio, no directamente contra esta institución, sino contra el incumplimiento por parte de la administración del deber de resolver en el plazo debido.

No hay que olvidar que el silencio administrativo no ha de concebirse como un sustitutivo del acto que ha de dictar el órgano y que el hecho de que la administración haga caso omiso de la obligación de responder sólo significa que su funcionamiento es anormal. La intención del legislador fue poner fin a esta situación e intentar que desaparezcan todos los vicios inherentes al funcionamiento de nuestra administración. Así el art. 42 experimenta una profunda modificación, estableciendo la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Dicho lo cual, estimé oportuno efectuar la siguiente resolución:

"Que, considerando que la ACU goza de plena legitimación en el procedimiento objeto de debate, proceda la Delegación Territorial de Valladolid a dar una respuesta expresa a la misma en los términos intentados y/o facilitados a D. XXX, así como de aquellas puntualizaciones complementarias que considere pertinentes".

La administración autonómica manifestó su conformidad con la resolución.

En la queja **Q/1417/02** se denunciaba la falta de respuesta por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Delegación Territorial de Valladolid a la denuncia y solicitud de incoación de expediente sancionador contra dos empresas de transportes y excavaciones efectuada por la ACU por el vertido de escombros en una zona de la localidad de Medina del Campo (Valladolid).

En su informe, el Servicio Territorial de Medio Ambiente nos dio traslado de las actuaciones que se llevaron a cabo a raíz de la denuncia presentada por dicha Asociación, dando lugar a un expediente administrativo.

Pues bien, una vez analizado el mismo, se observó que la última actuación consistió en solicitar, con fecha 27 de septiembre de 2002, a la patrulla del Seprona de Medina del Campo la realización de las actuaciones precisas para lograr la identificación del/os responsable/s de los hechos denunciados, información que se había solicitado el 17 de septiembre de 2001.

Cierto es que en el art. 4 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Administración de la Comunidad (Decreto nº 189/1994, de 25 de agosto de 1994) no se fija un plazo concreto para llevar a cabo las diligencias investigatorias oportunas en el trámite de información previa, pero éstas deberán durar el tiempo que sea estrictamente necesario para alcanzar los objetivos señalados en dicho artículo (conocer las circunstancias del caso que fundamenten la decisión de acordar la incoación de expediente sancionador o no).

Sin embargo, a pesar de los requerimientos efectuados desde esta Procuraduría resultó que la última actuación efectuada por parte de la Delegación Territorial de Valladolid databa del 27 de septiembre de 2002, por lo que entendemos que el expediente se encontraba paralizado desde hacía más de 6 meses.

Por ello consideré adecuado formular la siguiente resolución:

“Que esa Consejería se dirija a la Delegación Territorial de Valladolid al objeto de que impulse la tramitación del expediente incoado y se concluya la fase de información previa, determinándose la procedencia o no de la incoación de expediente sancionador contra la/s empresa/s responsable/s del vertido de escombros en la localidad de Medina del Campo a la altura del Km. 38, 5 de la carretera C-610 “ Medina-Valladolid”.

Que la decisión que sea adoptada al respecto se ponga en conocimiento de la ACU ”.

La Consejería de Medio Ambiente manifestó su conformidad comunicándonos que finalmente se acordó la apertura de expedientes sancionadores contra las empresas denunciadas, decisión que también fue puesta en conocimiento de la ACU.

En el expediente **Q/1010/03** se denunciaba la falta de respuesta expresa al escrito presentado a la Consejería de Sanidad, mediante el cual la ACU interesaba información sobre el control de instalaciones para la prevención de la legionela, y, en concreto, sobre los siguientes puntos:

1º Cuántos propietarios de las instalaciones en funcionamiento han declarado su existencia en esa Consejería.

2º Cuántas inspecciones han realizado para poder comprobar la existencia de dichas instalaciones y su funcionamiento.

3º Cuántas sanciones, de qué cantidades y por qué motivos han impuesto a los propietarios de estas instalaciones por el incumplimiento del Real Decreto.

4º Indicación sobre el número de torres de refrigeración que hay en nuestra Comunidad Autónoma, propietario y dirección exacta de su ubicación.

Admitida a trámite la queja, nos dirigimos a la Consejería de Sanidad, la cual en su informe manifestaba que no se produjo contestación en base a que de las cuatro preguntas formuladas, tres tenían como finalidad el control del ejecutivo atribuido a las Cortes Regionales, mientras que la última se refería al acceso a datos personales protegidos, no teniendo el correspondiente censo el carácter de público.

Así lo expuesto, me vi en la necesidad de efectuar una serie de consideraciones.

Sabemos que la legionelosis es una enfermedad bacteriana de origen ambiental capaz de sobrevivir en un amplio intervalo de condiciones físico-químicas, pudiendo colonizar los sistemas de abastecimiento de las ciudades y, a través, de la red de distribución de agua, se incorpora a los sistemas de agua sanitaria u otros sistemas que requieren agua para su funcionamiento, como las torres de refrigeración. Nos encontramos, por lo tanto, ante una cuestión de sanidad ambiental sobre la cual la ACU había interesado información.

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).

Asimismo, la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, recogiendo la directiva 90/313/CEE, reconoce a todas las personas físicas o jurídicas el derecho a acceder a la información ambiental que este en poder de las administraciones públicas competentes sin la obligación de acreditar un interés determinado y con una garantía, en todo caso, de confidencialidad sobre su identidad, quedando comprendido en dicho derecho toda la información disponible por las administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material referida al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna y la flora y los espacios naturales.

La Consejería en su informe reconocía que no se había dado una respuesta en base a una serie de motivos que esta institución no entró a valorar, pero, con independencia de que dichos motivos resulten o no procedentes, hemos de tener presente que, de conformidad con lo establecido en el art. 4 de dicha Ley las administraciones públicas, deberán resolver las solicitudes de información en un plazo de 2 meses y, en el caso de que se deniegue total o parcialmente la información solicitada, la resolución deberá ser fundamentada, lo cual no tuvo lugar.

A la vista de lo expuesto, consideré pertinente formular la siguiente resolución.

“Que por esa Consejería se proceda a dar una respuesta expresa al escrito presentado por la ACU de fecha 20 de mayo de 2002 (ref. 62) en los términos que esa Administración considere oportunos”.

Resolución que fue aceptada.

En el expediente de queja **Q/874/03** se denunciaba la falta de respuesta expresa al escrito presentado por la ACU ante la Consejería de Medio Ambiente, mediante el que formulaba alegaciones contra el Proyecto Regional de la planta de transferencia, tratamiento y eliminación de residuos peligrosos que Centrasa tiene en la localidad de Santovenia del Pisuerga.

Iniciadas las diligencias pertinentes, la Consejería, en su informe, aducía como causa de su silencio lo establecido en la Disposición Transitoria de la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la Declaración de Proyectos Regionales de Infraestructuras de Residuos Interés para la Comunidad, disposición según la cual, los procedimientos relativos a los proyectos incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley que se estén tramitando como proyectos regionales al amparo de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León se entenderán concluidos, cualquiera que sea la fase de tramitación en que se encuentren, con la declaración por Ley de Proyecto Regional.

Pues bien, sorprendía a esta institución la respuesta dada ya que entendimos que nada tiene que ver el hecho de que los procedimientos que se estaban tramitando al amparo de la Ley 10/1998 quedasen cancelados en virtud de la Disposición Transitoria transcrita, con el deber de la Administración Pública de responder según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de RJAP-PAC.

Con lo cual, estimé oportuno efectuar la siguiente resolución:

"Que, por parte de esa Consejería se de una respuesta expresa a la ACU mediante la que se le haga saber la cancelación del Proyecto Regional de la planta de transferencia, tratamiento y eliminación de residuos peligrosos de la empresa CENTRASA en Santovenia de Pisuerga iniciado mediante Orden de 11 de abril de 2002 al que presentaron alegaciones y demás extremos aclaratorios que se consideren oportunos efectuar desde esa Consejería al respecto".

Nos encontramos a la espera de recibir una respuesta.

3. COMERCIO

3.1. Venta a domicilio

En el expediente **Q/344/03** se hacía alusión a las presuntas irregularidades en que había incurrido el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Ávila en la tramitación del expediente incoado a raíz de una denuncia presentada contra una empresa por la venta de un aparato aspirador.

En el caso presente nos encontrábamos ante una modalidad de venta especial al tratarse de una venta a domicilio, esto es, consistente en que la oferta del producto ha tenido lugar en el domicilio del afectado, modalidad de venta que tiene su regulación en la Ley 26/1991, de 21 de noviembre, sobre contratos celebrados fuera de establecimientos mercantiles, Directiva 85/577/CEE, de 20 de diciembre de 1985, referente a la Protección de los Consumidores en el caso de Contratos Negociados fuera de Establecimientos Comerciales y por la reciente Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León.

Dicha normativa tiene por objeto mejorar la protección a los consumidores en el caso de contratos celebrados fuera de los establecimientos comerciales. En estos supuestos la iniciativa de las negociaciones procede normalmente del comerciante mientras que el consumidor no está, generalmente, preparado para dichas negociaciones y se encuentra desprevenido ante las técnicas de venta agresiva empleadas en el mercado, con publicidad muchas veces engañosa, y acudiendo al reclamo de atractivas ofertas o beneficios.

En estos términos, podemos afirmar que, frecuentemente, el consumidor no está en condiciones de comparar la calidad y el precio de la oferta ofrecida con otras, además, por la presión que llevan a cabo sobre los clientes los vendedores apremiándoles en el acto a la firma inmediata del contrato de compra, produciéndose una merma de su voluntad decisoria, que puede llegar a generar la nulidad del contrato.

Dicho elemento de sorpresa generalmente se tiene en cuenta, no solamente para contratos celebrados por venta a domicilio, como es el caso, sino también para otras formas de contrato, en los cuales el comerciante toma la iniciativa fuera de sus establecimientos comerciales.

Por ello en dicha normativa se reconoce al consumidor el derecho de rescisión o revocación durante un periodo de 7 días, con el fin de ofrecerle la posibilidad de considerar las obligaciones que resulten del contrato. En concreto, en el art. 5 de la Ley 26/1991, de 21 de noviembre, se recoge el derecho a la revocación de su voluntad sin necesidad de alegar causa alguna en dicho plazo.

Partiendo de esta base, y una vez examinado el expediente, hemos de centrar la cuestión a dirimir en lo que se refiere al cumplimiento de los requisitos de formalización que ha de reunir el contrato de compra-venta según la normativa aplicable al caso.

Según el art. 3 de dicho cuerpo legal, el contrato o la oferta deberán formalizarse por escrito en doble ejemplar, acompañarse de un documento de revocación e ir fechados y firmados de puño y letra por el consumidor, correspondiendo al empresario probar el cumplimiento de las obligaciones a que este artículo se refiere. Asimismo, no debemos olvidar que recae sobre el empresario la prueba en contrario.

En la copia del expediente tramitado por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Ávila se constata que con fechas 2 de diciembre de 2002 y 8 de enero de 2003 se

requirió a la empresa la remisión de la copia del documento de revocación, que obligatoriamente debe entregar junto al contrato. Sin embargo, la referida empresa no lo remite aduciendo como justificación que en el contrato suscrito se hacía constar al cliente la posibilidad de revocar el contrato en plazo de 7 días utilizando “el documento adjunto”. Documento que, según el afectado, no se le facilitó por lo que después de varias conversaciones telefónicas infructuosas, que constaban en el expediente, se remitió un manuscrito solicitando la revocación del contrato.

Surge, en este punto, una cuestión de mera prueba cuya carga no recae sobre el consumidor sino sobre el comerciante (art. 2.2 de la Ley 26/1991, de 21 de noviembre, en conexión con el art. 1.214 CC).

Con ello queremos decir que, a pesar de que según el art. 3 de la Ley sobre Contratos celebrados fuera de Establecimientos Mercantiles, el contrato debe formalizarse por escrito en doble ejemplar, con el documento de revocación y que la carga de la prueba recaía sobre la empresa, sin que ésta hubiese demostrado lo requerido por dos veces por parte de la Delegación Territorial de Ávila (Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo), resultaba extraño la resolución de archivo decretado por dicho Servicio Territorial, máxime teniendo en cuenta que según lo dispuesto en el art. 5.2 de la ya referida Ley 26/1991, la revocación por parte del consumidor no está sujeta a forma.

Esta Procuraduría consideró, por tanto, que se había incurrido en un quebranto de lo establecido en la Ley 26/1991, de 21 de noviembre, así

como la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León al no remitir al órgano administrativo competente la documentación interesada en sus dos requerimientos.

Por todo ello, y con independencia de las posibles acciones civiles que D. XXX pudiese ejercitar ante los Tribunales de Justicia (Jurisdicción Ordinaria) contra dicha empresa, esta institución consideró que la tramitación del expediente no había sido la correcta, y que se debería haber incoado expediente sancionador, teniendo en cuenta lo expuesto en el presente escrito, por lo que consideramos que procede ejercitar de oficio las facultades revisoras de sus propios actos según lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y retrotraer las actuaciones al momento en que se dictó la resolución de archivo por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Ávila y actuar en consecuencia.

Resolución que no fue aceptada aduciendo una discrepancia interpretativa en torno a las normas de aplicación al caso.

3.2. Venta ambulante de pan y asimilados

En el expediente **Q/2088/02**, se denunciaba el ejercicio reiterado de la venta ambulante de productos panaderos, por parte de D. XXX en la localidad de Valcabado (Zamora), a pesar de que en su día fue sancionado.

Después de requerir al Ayuntamiento la información pertinente, éste escudaba su inactividad en el excesivo volumen de trabajo existente en la Corporación.

Somos conscientes de las limitaciones materiales y técnicas que muchos ayuntamientos pueden tener en el ejercicio de sus funciones, pero no puede ser excusa para mantener una postura de transigencia ante situaciones ilegales, ya que a ellos les corresponden articular los mecanismos adecuados que aseguren el cumplimiento de la ley, a pesar de que, en el caso concreto, nos encontramos ante un problema difícil de erradicar dado lo arraigado que este tipo de modalidad de venta tiene en nuestra Comunidad en las localidades más pequeñas.

La normativa aplicable serán el RD 1073/1980, de 25 de mayo y especialmente el RD 1010/1985, de 5 del junio, en conexión (al tratarse de productos panaderos) con el RD 1137/1984, de 28 de marzo, y la Ordenanza Municipal reguladora de la venta ambulante de esa localidad.

Así, el art. 21 del RD 1137/1984, de 28 de marzo, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico- Sanitaria para la Fabricación, Circulación y Comercio del Pan y Panes Especiales, establece que queda prohibida totalmente la venta domiciliaria de pan y panes especiales, así como las instalaciones callejeras, puestos de mercadillos, tenderetes y cobertizos o directamente del vehículo transportador de estos productos y que excepcionalmente se permitirá en aquellos núcleos urbanos donde no exista despacho alguno de venta.

Continúa dicho precepto legal indicando que la entrega a domicilio, previo encargo a establecimiento de venta autorizado, será obligatoriamente realizada con las piezas de cada encargo, totalmente cubiertas por una envoltura de las definidas en el Título V punto 1. Para realizar este tipo de venta, a cada pedido necesariamente le debe acompañar una factura que indique el nombre y dirección del peticionario, contenido del embalaje, precios unitarios, cantidad que se cobre por el servicio, en su caso, y el importe total”.

Interpretando dicho artículo podemos considerar que la entrega a domicilio de pan, es decir, la operación material de tal entrega, a la que se refiere este artículo, no requiere previa autorización municipal. En primer lugar, porque no existe en ningún precepto de dicha reglamentación y en segundo lugar, porque la norma general que somete a licencia municipal determinadas actividades (art. 22 del Reglamento de los Servicios de las Corporaciones Locales de 1955) se refiere a la apertura de establecimientos mercantiles e industriales.

Lo que sí sería, por tanto, preciso es:

A) Licencia del ayuntamiento para la apertura del establecimiento panadero, independientemente de que se realice o no la modalidad de entrega a domicilio.

B) Autorización especial, que corresponde otorgar a la administración competente, según lo establecido en el art. 24 del Real Decreto 113/1984, puesto que en el art. 21 se dice expresamente que para

realizar tal entrega será preciso un previo encargo a establecimiento autorizado.

Asimismo, en el art. 12 del Real Decreto de 1985 se dispone que los ayuntamientos que autoricen cualquiera de las modalidades de comercialización reguladas por el presente Real Decreto deberán vigilar y garantizar el debido cumplimiento por los titulares de lo preceptuado en el mismo y, especialmente, de las exigencias y condiciones higiénico-sanitarias.

Debiendo ser "sancionadas" las infracciones, previa la instrucción del correspondiente expediente administrativo; debiendo, además, cuando sean detectadas infracciones de índole sanitario dar cuenta inmediatamente de las mismas a las autoridades sanitarias que correspondan.

Por otro lado, el hecho de que hasta la fecha no se hubiese producido ningún problema sanitario, no excluye la existencia de un riesgo latente. Y el que aún no hubiere ocurrido nada no justifica la adopción de una postura de tolerancia o permisibilidad respecto a esta actividad comercial, sin tener ningún tipo de garantía ni control.

Además, el hecho de no requerir a los comerciantes ambulantes que regularicen su situación implicaría, por un lado, transigir con una situación de quebranto de la legalidad, con un fraude fiscal y tributario, y por otro, también implicaría, en su caso, el fomento de una situación de competencia desleal respecto a los titulares de los establecimientos abiertos en la

localidad, que cumplen con todos los requisitos legalmente establecidos, resultando con ello claramente perjudicados en sus intereses comerciales.

Por todo ello, consideré oportuno efectuar la siguiente resolución:

“Que por parte de ese Ayuntamiento, agilice en la medida de lo posible el expediente administrativo incoado al respecto y si, una vez efectuadas las comprobaciones pertinentes, se constata que el sujeto denunciado sigue despachando productos panaderos contraviniendo lo establecido en la normativa referida en la presente resolución, se proceda a la imposición de la correspondiente sanción y, en su caso, ante la reiteración de su conducta, se presente denuncia por desobediencia a la autoridad. Todo ello sin perjuicio de poner en conocimiento este hecho a las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma”.

El Ayuntamiento nos comunicó la decisión de incoar expediente sancionador contra el infractor, dando cumplimiento a los términos de la presente resolución.

4. TURISMO

Ante el desarrollo de este sector se ha venido elaborando una normativa específica reguladora de dicho sector, cuyo objeto no es solamente el de fomentar las actividades turísticas, sino también el de proteger al viajero o visitante frente a los abusos y contingencias que puedan surgir en la prestación del servicio contratado.

En el curso del presente año, de las reclamaciones que sobre esta materia se presentaron en esta institución, hemos de destacar dos expedientes en los que se procedió a la formulación de resolución.

4.1. Club de los 60

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/257/03**, se hacía alusión a las irregularidades detectadas, a juicio del reclamante, en el curso del viaje organizado por la Gerencia de Asuntos Sociales (Club de los 60) a Galicia y Portugal durante los días del 22 al 27 de octubre de 2002. Todo ello se puso de manifiesto mediante la reclamación presentada ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Burgos (Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo) el día 4 de noviembre de 2002, y que había sido trasladada a dicha unidad administrativa por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo.

De la documentación remitida se constató que desde el 15 de noviembre de 2002, día en que se dio traslado a la Gerencia de Servicios Sociales la reclamación presentada, no se había realizado actuación alguna en aras a resolver dicha queja, encontrándose paralizado el expediente sin razón aparente que lo pudiera justificar.

La LRJAP-PAC (Ley 30/1992, de 26 de noviembre) consagra el principio del impulso procesal en el artículo 74.1, señalando: “El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.”

Claro es que una cosa es el propósito legislativo y otra la realidad, y por eso se puede afirmar que a pesar del principio de celeridad y de las declaraciones solemnes de la ley para evitar los retrasos, ante el número extraordinario de expedientes que se acumulan en las oficinas, los interesados han de insistir, en muchos casos, para que tenga lugar el acto de impulso y pase el procedimiento al trámite siguiente.

Por otro lado, debemos recordar el art. 41 del cuerpo legal meritado en el que se establece:

“1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos.

2. Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración pública que corresponda.”

Parece claro que responde no sólo el personal al servicio de las administraciones públicas sino también el titular del órgano de que se trate.

Además, debemos tener presente que en el art. 3 se habla de eficacia, mientras que el art. 75 lleva la rúbrica de celeridad.

Hemos de reconocer que la lentitud constituye una enfermedad del procedimiento administrativo, que nunca podrá ser vencida mientras no se combatan sus causas. Por ello, por regla general, entendemos que el modo de proceder en el orden administrativo ha de ser sencillo, expedito y ajustado a razón, equidad y prudencia.

Por todo ello se estimó oportuno efectuar a siguiente resolución formal:

“Que, con independencia de la posible improcedencia de la reclamación efectuada por del afectado, esa Unidad Administrativa acuerde dar curso a dicha reclamación y si más dilaciones se le comunique, en forma la resolución que, en su caso, sea adoptada al respecto.

Que se remita copia de dicha resolución a la institución del Procurador del Común”.

Resolución que fue aceptada.

4.2. Agencias de viajes y gastos de cancelación

En el expediente **Q/1023/03** se denunciaba un posible quebranto de los derechos de consumidores y usuarios que asisten al afectado por una agencia de viajes de Palencia. Todo ello debido a la negativa de la misma a la devolución del importe total abonado para la realización de un viaje a París, dado que el reclamante se vio imposibilitado para realizarlo por razones de salud, circunstancia de la que el antiguo Servicio Territorial de

Industria, Comercio y Turismo de Palencia tenía conocimiento mediante la hoja de reclamación.

Ante lo expuesto, esta Procuraduría requirió a la antigua Consejería de Industria, Comercio y Turismo una copia del expediente administrativo tramitado por el Servicio Territorial citado.

En el mismo se indicaba que una vez estudiado el caso, y teniendo en cuenta las alegaciones y documentación presentadas por las partes, el Servicio Territorial procedió al archivo de las actuaciones, pero sin notificar resolución alguna al reclamante.

Aducía como causa de archivo lo establecido en el art. 9.4 de la Ley 21/1995, de 6 de julio, de Viajes Combinados, precepto en el que se reconoce el derecho de la agencia de viajes al cobro de los gastos de gestión y de anulación si los hubiere.

Pues bien, una vez examinado el expediente objeto de debate se hizo necesario efectuar una serie de consideraciones al respecto.

Así las cosas y circunscribiéndonos al caso que nos ocupa, esta institución no cuestionaba el derecho que asiste a una agencia de viajes a cobrar, en el caso de cancelación del viaje, los gastos derivados de la gestión y anulación. En este sentido se debe invocar la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León y el Decreto 25/2001, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las Agencias de Viajes que ejerzan su actividad en la Comunidad de Castilla y León, en cuyo art.

24 se regula de manera equivalente al artículo citado por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia el desistimiento de los servicios contratados.

Sin embargo, en el caso presente concurrían dos circunstancias a tener presente:

1º El cliente tuvo que ser hospitalizado días previos al día fijado para el viaje como consecuencia de una trombosis hemorroidal, circunstancia acreditada por el Hospital General “Río Carrión”, constituyendo realmente un supuesto de fuerza mayor.

2º De la documentación obrante en el expediente resultaba que la cancelación de la reserva fue sin gastos, pero a pesar de ello, de los 140 euros anticipados, tan solo se devolvieron 6.

Con ello queremos decir que esta institución no comprendía ni compartía el archivo decretado por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia, dado que la propia agencia reconoce que la cancelación fue sin gastos y, entendemos, que tampoco procede el cobro de porcentaje alguno del importe total de los servicios al encontrarnos en una situación de fuerza mayor, según lo establecido en el art. 24 c) del Decreto 25/2001, de 25 de enero.

Por otro lado, constatamos que el expediente estaba inconcluso, en el sentido de que no constaba que se hubiese comunicado al reclamante la resolución de archivo del expediente por no irregularidad.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, en su Título VI (arts. 68 y ss) contiene las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos y, en concreto en su art. 87, se establece que una de las maneras de poner fin al procedimiento administrativo es mediante resolución, la cual según el art. 89 deberá decidir sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. Además, la resolución contendrá la decisión, que será motivada, con especificación de los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

Por todo ello, consideré pertinente efectuar la presente resolución.

“Que por parte de esa Consejería se den las instrucciones pertinentes al Servicio Territorial de Palencia al objeto de que valoren en consecuencia el contenido del presente escrito y procedan a emitir la oportuna resolución en el expediente objeto de debate considerando que, a juicio de esta institución, procede la devolución íntegra de la cantidad abonada por el reclamante, por lo que se podría haber incurrido en una infracción administrativa por parte de la agencia de Viajes Avismar S.A. por quebranto de la normativa expuesta. Todo ello, sin perjuicio de las acciones civiles que el afectado pueda ejercitar contra dicha agencia”.

Resolución que fue rechazada aduciendo que la actuación del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia fue el correcto.

ÁREA F

ÁREA F

AGRICULTURA Y GANADERÍA

Expedientes Área.....	74
Expedientes remitidos a otros organismos	9
Expedientes admitidos.....	50
Expedientes rechazados.....	12

La Constitución Española se hace eco de las especialidades del mundo agrario y no duda en exigir a los poderes públicos una especial atención a la modernización del campo y al equilibrio de las rentas. Así lo impone el tenor literal del art. 130 de la Carta Magna, que procede a constitucionalizar un principio proteccionista respecto a la agricultura, entendida ésta en sentido amplio, principio que reclama de los poderes públicos atenciones particularmente intensas sobre la agricultura.

Este proteccionismo público en el ámbito nacional se desarrolla en un marco europeo en el cual la intervención de la Unión en este ámbito tiene especial intensidad. No en vano la Política Agraria Común es la

primera de las políticas comunitarias en carga financiera para el presupuesto de la Unión y en volumen de legislación emanada.

Pues bien, lo anterior se traduce para una Comunidad Autónoma como Castilla y León, donde se mantiene la especial prevalencia en términos relativos del sector primario en su estructura productiva, en una amplia actuación pública relativa a la actividad agrícola y ganadera. Si a ello se añade la necesidad de ir preparando al sector para los cambios que se van produciendo en la política agrícola comunitaria como consecuencia, entre otras causas, de la ampliación de la Unión Europea y de la futura reducción del volumen de ayudas económicas de origen comunitario con destino en la Región, la responsabilidad de los poderes públicos en este ámbito, y de esta Procuraduría como instancia fiscalizadora de la actuación de los mismos, se incrementa notablemente.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como instancia territorial competente de forma exclusiva en materia agrícola y ganadera, es la destinataria principal, por no decir prácticamente única, de la actuación supervisora de esta Procuraduría en este ámbito material. Por ello, esta Institución viene ocupándose, de oficio y a instancia de los ciudadanos, de recordar a la Administración autonómica, además del necesario cumplimiento de la legalidad también en este ámbito, el especial papel que, como impulsora y reguladora de las actividades agrícolas y ganaderas, debe desarrollar en una Región que continúa manteniendo un amplio carácter agrícola y rural.

Cabe referirse en esta introducción, aun cuando sea brevemente, al aspecto normativo y ejecutivo de la actuación pública en el año 2003, en relación con los sectores agrícola y ganadero y desde el punto de vista de la intervención de esta Procuraduría.

Desde una perspectiva normativa, en el año 2002 una de las normas más relevantes y que mayor influencia pueden tener sobre el desarrollo de las actividades agrícolas, es la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos. Uno de los objetivos perseguidos por esta Ley es la adecuación socioeconómica de las estructuras de las explotaciones agrarias a través de una mayor movilidad de la tierra. Una adecuada regulación de los arrendamientos rústicos, en cuanto coadyuva a la modernización de las explotaciones agrarias, se erige en un instrumento relevante de política económica y social en el sector agrario.

El cumplimiento de los objetivos perseguidos por la nueva regulación de los arrendamientos rústicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León será uno de los aspectos que en los próximos años deberán ser valorados por esta Institución.

Desde un punto de vista material, es un lugar común en los informes presentados por esta Procuraduría señalar que 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, en relación con el sector de la actividad administrativa relacionado con las actividades agrícolas y ganaderas, ha llevado a los

ciudadanos a acudir a esta Institución en el año 2003 en mayor número de ocasiones. Concretamente, 25 han sido las quejas presentadas en el citado año en relación con los diferentes procedimientos de concentración parcelaria llevados a cabo en la región.

Asimismo, especial relevancia ha tenido la actuación de esta Institución en el año 2003 en relación con el fenómeno del abandono y asilvestramiento de animales, en concreto de cabezas de ganado bovino, llegando a tener trascendencia nacional, a través de los medios de comunicación, algunos de los supuestos que han sido objeto de supervisión por esta Procuraduría.

Por otro lado, dentro de la actuación dirigida a fomentar y proteger las actividades agrícolas y ganaderas, ayudas económicas vinculadas a las iniciativas de origen comunitario Leader y Proder y, un año más, el nivel de protección de los ganaderos frente a los posibles daños causados por la acción del lobo, han presidido la actuación de esta Procuraduría en el ámbito de la actuación llevada a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería re relación con la regulación, convocatoria y resolución del amplio abanico de ayudas agrícolas y ganaderas existentes cada campaña en nuestra Región.

Por último, y respecto a la protección de los animales de compañía, la actuación llevada a cabo por esta Institución en el año 2003, a instancia de los ciudadanos, se ha centrado en la fiscalización de la actuación de las Administraciones competentes en orden a garantizar la recogida de los

animales abandonados, el cumplimiento por los poseedores de animales de compañía de las condiciones higiénico-sanitarias en las que deben estar aquéllos y, en fin, la seguridad de las personas ante la existencia de animales, y en especial de perros, sueltos en las vías públicas.

1. DESARROLLO RURAL

1.1. Concentración parcelaria

La concentración parcelaria es un procedimiento administrativo de contenido económico, emprendido siempre con la concreta finalidad de rentabilizar las explotaciones agrarias, por medio de la reordenación del terreno y de la redistribución de su propiedad. El propio contenido de este tipo de procedimientos los convierte en singularmente susceptibles de generar conflictos entre la Administración actuante y los ciudadanos destinatarios directos de aquéllos.

En concreto, los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica llevados a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería han generado en el año 2003 la presentación de 25 quejas ante esta Institución,

Cuestiones meramente procedimentales, disconformidades con los cambios operados en la propiedad como consecuencia de la nueva ordenación, ejecución efectiva de la misma y conflictos relacionados con las obras vinculadas a este tipo de procedimientos, han protagonizado, un año más, las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría en el año 2003, en relación con esta singular actuación pública.

1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria

Las diferentes fases de las que consta todo procedimiento de reordenación de la propiedad rústica pueden ser el escenario en el cual se suscite el conflicto entre la Administración y el propietario afectado por la concentración.

En primer lugar, no es extraño que la propia iniciación del procedimiento sea objeto de controversia dentro del colectivo de propietarios que puede verse afectado por la nueva reordenación de la propiedad. Así, en el expediente de queja **Q/524/03**, el motivo del mismo era la iniciación y desarrollo del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería en la zona de Arganza, provincia de León.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en petición de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería y al Ayuntamiento de Arganza.

Una vez obtenida la información recabada de los organismos indicados y analizada la misma, esta Institución consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la iniciación del procedimiento de concentración parcelaria en cuestión. Esta circunstancia fue puesta en conocimiento de las administraciones afectadas y del autor de la queja, en este último caso conjuntamente con la argumentación jurídica que a continuación se expone.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, los procedimientos de concentración parcelaria en esta Región pueden iniciarse a petición de los propietarios de la zona o por decisión propia de la Consejería de Agricultura y Ganadería, cuando concurren determinadas circunstancias legalmente establecidas que así lo aconsejen.

En cuanto a la iniciación a petición de los propietarios, el art. 16 de la Ley citada señala que este tipo de procedimientos pueden iniciarse a petición de la mayoría de los propietarios de la zona para que se solicite la mejora, o bien de un número cualquiera de ellos a quienes pertenezcan más de las tres cuartas partes de la superficie a concentrar. El porcentaje indicado quedará reducido a la mitad cuando los propietarios que lo soliciten se comprometan a explotar sus tierras de manera colectiva y a la solicitud correspondiente se acompañarán informes del Alcalde, relativos a la veracidad de los datos que se consignen.

Por su parte, la Consejería de Agricultura y Ganadería, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 17 de la Ley, puede promover la concentración parcelaria, sin que medie petición previa de los propietarios, cuando ésta sea conveniente a la vista de la gravedad de la dispersión parcelaria de la zona, cuando lo insten los Ayuntamientos correspondientes o cuando, por causa de una obra pública o cualquier otra actuación que comporte la expropiación forzosa de sectores importantes de la zona, aquélla sea necesaria.

Pues bien, en el supuesto planteado en la queja, el procedimiento, tal y como se desprendía de la información proporcionada por la Administración autonómica y por el Ayuntamiento, se había iniciado a instancia de la mayoría de los propietarios afectados, no constando que se hubiera incumplido alguno de los requisitos previstos en la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León para proceder a la iniciación del procedimiento de ordenación de la propiedad rústica en cuestión. Más bien al contrario, la citada información revelaba que el procedimiento de reordenación de la propiedad rústica de la zona de Arganza se había iniciado a petición de los propietarios afectados, respetando las mayorías previstas en la Ley de Concentración Parcelaria.

En cuanto a la aceptación social del procedimiento de ordenación de la propiedad rústica que se venía desarrollando, cabía señalar que la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, exige que en el estudio técnico previo a la aprobación de la norma en la cual se acuerde la utilidad pública de la concentración parcelaria, se contemple el extremo de la aceptación social de las medidas de transformación previstas (art. 18 de la Ley).

De la información proporcionada por la Administración autonómica, se desprendía que el informe de aceptación social, elaborado en su día para su inclusión en el estudio técnico previo, había resultado favorable, determinando una aceptación bastante positiva de la concentración entre los propietarios afectados.

Resulta evidente que la buena marcha de un procedimiento de concentración parcelaria se encuentra condicionada por la adecuada participación en su desarrollo de los propietarios afectados y que la Consejería de Agricultura y Ganadería, como ya he tenido ocasión de manifestarle en diversas resoluciones, tiene la obligación de utilizar adecuadamente los mecanismos orgánicos y procedimentales previstos en la Ley para fomentar aquella participación.

Sin embargo, era preciso resaltar que, en el supuesto que había dado lugar a la queja, la aceptación social determinada en un momento anterior a la aprobación de la norma por la cual se había declarado de utilidad pública la concentración parcelaria había sido bastante favorable, sin perjuicio de que, en la fecha de presentación de la queja, el grado de rechazo, como se reconocía en el propio informe de la Administración autonómica, pudiera ser elevado. Esta última circunstancia, no obstante, no implicaba que se hubiera incurrido en ningún tipo de irregularidad al proceder a la iniciación del procedimiento de ordenación de la propiedad rústica controvertido.

Por otro lado, desde un punto de vista ambiental, el procedimiento de concentración parcelaria estudiado no había sido sometido a evaluación de impacto ambiental, sino que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 del Decreto 264/2000, de 7 de diciembre, por el que se había declarado de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona de Arganza (León), se debía proceder a redactar, para su aplicación en la zona, el correspondiente proyecto de restauración del medio natural,

proyecto que debía ser informado preceptivamente por la Consejería de Medio Ambiente.

La previsión anterior resultaba conforme con lo previsto en el art. 19 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, en relación con el 18.3 de la misma norma, y con el Anexo de la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales, vigente en el momento de iniciarse el procedimiento en cuestión, preceptos todos ellos desarrollados por la Orden de 1 de septiembre de 1992, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se establecieron normas reguladoras para la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental al proceso de concentración parcelaria.

Del conjunto de normas expresado se desprendía que deben someterse a evaluación de impacto ambiental únicamente aquellas concentraciones parcelarias que entrañen riesgos de grave transformación ecológica negativa. En el supuesto de no estimarse la necesidad de realizar el estudio de impacto ambiental, es necesaria la redacción del correspondiente proyecto de restauración del medio natural.

Conectando lo anterior con el supuesto que había dado lugar a la queja, cabía indicar que no había quedado acreditado que en el procedimiento de concentración parcelaria controvertido concurrieran circunstancias que exigieran su sometimiento a la evaluación de impacto ambiental, quedando garantizado, en principio, el respeto de los valores

ambientales de la zona con el correspondiente proyecto de restauración del medio natural.

Comunicado, con base en los argumentos jurídicos expuestos, el archivo de la queja a su autor, se consideró oportuno manifestar a éste la posibilidad que le asistía de volver a plantear ante esta Procuraduría todas aquellas irregularidades concretas que, a su juicio, fueran cometidas con ocasión del desarrollo del procedimiento de concentración parcelaria en la zona de Arganza, provincia de León, con la finalidad de que se procediera nuevamente por esta Institución a investigar el contenido de la actuación administrativa concreta controvertida.

Desde la fecha en la cual se procedió al archivo de la queja, no se han vuelto plantear cuestiones controvertidas ante esta Procuraduría en relación con el procedimiento de concentración parcelaria identificado.

Relacionado, con un aspecto meramente procedimental, aunque planteada con mucha posterioridad a la finalización del procedimiento de concentración parcelaria en cuestión, se encontraba la problemática que constituía el objeto del expediente de queja **Q/1721/01**.

El motivo de la queja era la disconformidad de su autor con una resolución del año 2000 de la Dirección General de Desarrollo Rural, por la cual se había procedido a rectificar un error del acuerdo de concentración parcelaria de la zona de Cisneros, provincia de Palencia.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual me informó de que el acuerdo de rectificación de errores que había dado lugar a la queja había tenido su fundamento en una duplicidad de fincas adjudicadas en dos procedimientos de concentración parcelaria llevados a cabo, casi de forma simultánea, en dos zonas contiguas de la provincia de Palencia (Abastas y Cisneros) y a la consecuente necesidad de eliminar las aportaciones correspondientes a la zona de Cisneros, que no eran sino duplicidades de las fincas atribuidas también en la zona de Abastas. El error existente en el expediente de concentración parcelaria de la zona de Cisneros, determinaba la existencia en el Registro de la Propiedad de una doble inscripción respecto a determinadas fincas, precisando su corrección.

A la vista de lo informado y de la normativa aplicable a los procedimientos de concentración parcelaria en Castilla y León, se estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

El aspecto fundamental que debía ser estudiado para poder adoptar una postura en relación con la cuestión controvertida planteada en la queja era el relativo al acierto o desacierto de la Administración autonómica al escoger el instrumento revisor del acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a la zona de Cisneros, observada una duplicidad en las fincas de reemplazo atribuidas en los procedimientos de concentración de

parcelaria desarrollados en las zonas de Cisneros, ya citada, y Abastas, ambas de la provincia de Palencia. En consecuencia, partiendo de que, a la vista de la información aportada por la Administración autonómica, parecía concurrir una irregularidad en las fincas adjudicadas en los procedimientos indicados, era necesario examinar el régimen jurídico al cual debía someterse la facultad de rectificación de errores de la que es titular la Administración pública.

El art. 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como es sabido, reconoce a las administraciones públicas la posibilidad de rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos. En este sentido, cabía señalar que rectificación es corrección de un error material del acto administrativo haciendo que el mismo alcance la exactitud que debía tener desde un principio. Por ello, la rectificación de un error material supone la subsistencia del acto, es decir, el mantenimiento del mismo una vez subsanado el error, a diferencia de los supuestos en los que se produce la anulación, en los que desaparece el acto como consecuencia del vicio que genera la misma.

La Jurisprudencia se ha encargado de delimitar los requisitos configuradores de la rectificación de errores en la forma de presupuestos que deben concurrir simultáneamente en cada caso para que la Administración pública pueda acudir a esta técnica. Estos presupuestos son los siguientes:

a) que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos;

b) que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte;

c) que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretación de normas jurídicas aplicables;

d) que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto;

e) y, en fin, que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no se genere la anulación o revocación del mismo en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado.

A la vista de lo anterior, procedía hacer hincapié en la relevancia que la Jurisprudencia ha dado a la necesaria presencia de los dos últimos requisitos señalados para posibilitar que la Administración pública actuante pueda acudir a la técnica regulada en el art. 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Así, en cuanto a la prohibición de que se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto, el Tribunal Supremo ya tuvo la oportunidad de señalar en su Sentencia de 15 de octubre de 1984 que “la jurisprudencia ha establecido en diversas sentencias, entre otras, de 8 de julio de 1982 y 17 de octubre y 29 de noviembre de 1983, que el error de

hecho no puede suponer una alteración fundamental del contenido del acto”.

Por otro lado, y en relación con la necesaria subsistencia jurídica del acto una vez llevada a cabo la rectificación, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de julio de 1995, señalaba que “... la facultad que a la Administración atribuye el referido precepto de rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos, sin limitación temporal ha sido cuidadosamente matizada por una abundante doctrina jurisprudencial de este Tribunal, que ciñe el ejercicio de dicha facultad a los supuestos en que el propio acto administrativo revela una equivocación evidente de aquella índole, en cuyo caso cabe la eliminación del error, siempre que el acto, una vez rectificado, siga subsistiendo con idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio (...) la rectificación de errores materiales no puede afectar al contenido fundamental del acto, sino tan sólo a aspectos accidentales del mismo.”

Continúa señalando el Tribunal Supremo en su Sentencia de 9 de diciembre de 1999 que “... cuando la rectificación no se limita a errores accidentales de contenido meramente material o de hecho sino que consiste en la desvirtuación plena del acto mismo, cuyo alcance y sentido resultan, a consecuencia de ella, totalmente contrarios al alcance y sentido del acto originario, la rectificación se convierte en revocación de oficio y requiere una serie de garantías para el administrado, de tiempo y de procedimiento, que en este caso no se respetaron ...”.

A lo anterior cabía añadir que tanto el Tribunal Supremo (entre otras, en sus Sentencias de 26 de noviembre de 1991 y 23 de diciembre de 1992) como el Consejo de Estado (entre otros, en su Dictamen número 611/1999, de 98 de abril), han tenido la oportunidad de señalar que la técnica de la rectificación de errores debe ser aplicada por los sujetos públicos con un hondo criterio restrictivo.

En definitiva, la rectificación de errores, además de aplicarse de una manera restrictiva, no debe afectar a elementos sustanciales del acto, puesto que en aquel supuesto en el que la resolución administrativa rectificada contenga estimaciones nuevas o distintas que afecten sustancialmente a su parte dispositiva, no nos encontraremos ante una simple rectificación de errores, sino ante una auténtica modificación de conceptos, que únicamente se podrá llevar a cabo a través del mecanismo de revisión de los actos administrativos que corresponda en cada caso. Este era el supuesto que, a juicio de esta Procuraduría, concurría en los hechos que habían dado lugar a la queja citada.

En efecto, siendo el acuerdo de concentración parcelaria el acto administrativo a través del cual se declaran el dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas de las fincas de reemplazo en el modo y con las circunstancias previstas en la normativa reguladora de los procedimientos de concentración parcelaria (arts. 230 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero y 61 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de

Castilla y León), a través de la rectificación de errores se había procedido a eliminar la adjudicación de una fincas de reemplazo, lo cual, era obvio que modificaba sustancialmente el contenido del acuerdo para los propietarios a los cuales se habían adjudicado aquellas fincas.

Resultaba evidente que la modificación operada, a pesar de que pudiera encontrarse fundamentada correctamente a la vista del contenido de los documentos obrantes en el expediente administrativo correspondiente, había afectado de una forma sustancial a la parte dispositiva del acto inicial, puesto que tenía como efecto privar al autor de la queja de uno de los derechos integrantes de la esfera jurídica delimitada por el acuerdo de concentración.

Lo anterior, debía entenderse sin perjuicio de que las fincas en cuestión, como consecuencia de la duplicidad antes expresada, se hubieran visto sometidas a una doble inmatriculación en el Registro de la Propiedad, así como de la existencia de un procedimiento judicial pendiente, en vía civil, cuyo objeto concreto desconocía esta Procuraduría. En efecto, era necesario diferenciar entre el contenido del acuerdo de concentración, en este caso de la zona de Cisneros, como acto administrativo declarativo de derechos con los efectos previstos en la normativa de concentración parcelaria, y la declaración judicial que, en su caso, se pudiera producir acerca de la situación jurídica concreta y de la titularidad de una finca.

No resultaba tampoco un dato intrascendente, a la hora de valorar la regularidad de la actuación administrativa controvertida, la fecha del

acuerdo rectificado (año 1971), si tenemos en cuenta el criterio restrictivo, al que se han referido el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado, con el que debe ser aplicado el mecanismo utilizado por la Administración autonómica para modificar el acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a la zona de Cisneros, provincia de Palencia.

En definitiva, esta Procuraduría, sin prejuzgar en ningún caso el fundamento material de la rectificación de errores que había sido llevada a cabo, consideró que no resultaba conforme a derecho acordar la rectificación de errores indicada, sino que, en su caso, procedía iniciar un procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de concentración en cuestión. La elección de uno u otro instrumento jurídico no resultaba baladí, puesto que no son las mismas las garantías reconocidas para el afectado por la modificación que se pretende, en uno y otro caso, con la consecuente merma de las mismas que se produce como consecuencia de una interpretación extensiva, como la llevada a cabo en el supuesto que había dado lugar a la queja, del ámbito de utilización de la facultad reconocida a las Administraciones públicas en el art. 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular a la Consejería de Agricultura y Ganadería la siguiente resolución:

“Revocar la Resolución adoptada, con fecha 11 de septiembre de 2000, por la Dirección General de Desarrollo Rural de esa

Consejería de Agricultura y Ganadería, por la cual se procedió a rectificar errores del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la Zona de Cisneros, provincia de Palencia, aprobado con fecha 11 de enero de 1971, y, en su caso, iniciar un procedimiento de revisión de oficio de este último en la parte afectada por una duplicidad de adjudicaciones de fincas de reemplazo en el procedimiento citado y en el seguido simultáneamente en la zona colindante de Abastas, también de la provincia citada.”

La resolución indicada fue rechazada por la Consejería de Agricultura y Ganadería, puesto que si bien el citado organismo manifestó compartir los criterios generales en torno a la figura jurídica de la rectificación de errores expresados en aquélla, no consideraba que en el supuesto concreto planteado en la queja la modificación operada afectara de una forma sustancial a la parte dispositiva del acuerdo de concentración, y por tanto, era posible su modificación en la forma llevada a cabo por la Administración.

Una vez puesta de manifiesto al autor de la queja la contestación a dicha resolución, se procedió al archivo de aquélla.

A presuntas irregularidades de carácter formal o procedimental se referían también los expedientes de queja **Q/1597/01** (disconformidad con inclusión de una finca en el perímetro de concentración de la zona de Villar de Sobrepeñas, provincia de Segovia), **Q/1648/01** (oposición a la decisión administrativa de denegar la adjudicación de fincas a los integrantes de una

comunidad hereditaria por separado en la zona de Vega de Infanzones-Onzonilla, provincia de León), **Q/393/02** (desacuerdo con las modificaciones operadas, a través de la resolución de un recurso administrativo, en el acuerdo de concentración parcelaria de la zona de Pozaldez-Rodilana II, provincia de Valladolid), y, en fin, **Q/1803/02** (presunta atribución errónea de la titularidad de una finca en las bases definitivas correspondientes a la zona de Chañe, Remondo y Fresneda de Cuéllar, provincia de Segovia).

En los cuatro expedientes citados el contenido y resultado de la actuación de esta Procuraduría fue análogo: solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica; análisis y estudio de la misma; y, en fin, comunicación del archivo de la queja a la Administración y a su autor, a este último de forma motivada, al no observar la presencia de una irregularidad en la actuación denunciada merecedora de una decisión supervisora por parte de esta Institución.

1.1.2. Efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria

A través de todo acuerdo de concentración parcelaria se procede a la 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. Considerando estos efectos, no es extraño que el contenido de aquél genere controversias entre la Administración pública actuante y los propietarios inmediatamente

afectados, por considerarse, en ocasiones, estos últimos, dañados en su patrimonio como consecuencia de la efectiva materialización de la racionalización y reordenación de la propiedad rústica en que se concreta toda concentración parcelaria.

Con carácter general, tales conflictos se manifiestan en la disconformidad de los propietarios afectados por la concentración con la cuantía, contenido o características de las fincas de reemplazo atribuidas en el acuerdo que se adopte. Esta disconformidad fue la que motivó la presentación de los expedientes de queja **Q/777/02, Q/1140/02, Q/1527/02,** y, en fin, **Q/1971/02.**

En todos estos expedientes la forma de actuar de esta Institución fue análoga: admisión a trámite de la queja, solicitud de información a la Administración autonómica, análisis de la misma y, en fin, comunicación a su autor la decisión motivada adoptada por esta Procuraduría.

En todos los expedientes de queja citados, la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta Institución partía de la configuración de la concentración parcelaria como 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 Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de febrero de 1994 y de 16 de junio de 2000).

Este principio general se encuentra postulado, 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 Concentración Parcelaria.

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 fincas 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.

Pues bien, considerando lo anterior y por la propia naturaleza de la Institución del Procurador del Común de Castilla y León, en aquellas quejas planteadas por los ciudadanos en las cuales, como ocurría en los expedientes de queja citados, aquéllos se limitan a manifestar su

disconformidad con el valor y las características de las fincas adjudicadas por la Administración actuante en un procedimiento de concentración parcelaria, considerando el valor y las características de las previamente aportadas por el ciudadano afectado, esta Procuraduría únicamente debe limitarse, fundamentalmente, a verificar la regularidad de las adjudicaciones realizadas, determinando para ello la equivalencia de los valores relativos asignados en las bases de la concentración parcelaria a las parcelas aportadas con los correspondientes a las fincas de reemplazo finalmente atribuidas en el correspondiente acuerdo de concentración parcelaria.

Como he señalado con anterioridad, las verificaciones realizadas en estos supuestos por esta Institución en el año 2003, a instancia de los ciudadanos, no han revelado ninguna irregularidad merecedora de una decisión supervisora por parte de esta Procuraduría.

También en relación con los efectos del acuerdo de concentración parcelaria se tramitó el expediente de queja **Q/745/03**, en el cual su autor planteaba una presunta supresión de una servidumbre de paso en una finca, como consecuencia del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería en la zona de Robleda, provincia de Salamanca.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada en la misma a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca. A la vista de la

información recabada, no se consideró que concurriera irregularidad en la actuación administrativa que había dado lugar a la queja, circunstancia ésta que fue comunicada a la Administración afectada y a su autor, en este último caso conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta Procuraduría, que a continuación se expone.

En todo procedimiento de concentración parcelaria, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria, la Administración actuante debe proceder a investigar la titularidad y situación jurídica de las parcelas que van a ser concentradas. El resultado de dicha investigación es la aprobación del documento denominado bases provisionales, en el cual constará, entre otros datos, la situación jurídica de las parcelas incluidas dentro del perímetro de concentración (es decir, si están libres de cargas o se encuentran gravadas con algún tipo de derecho real, como una servidumbre), de acuerdo con lo investigado.

El citado documento se somete a un período de encuesta, dándose publicidad del mismo mediante un anuncio en el tablón de anuncios de los ayuntamientos y entidades locales afectadas y pudiendo formularse por los afectados las alegaciones u observaciones que se estimen pertinentes. Sólo una vez transcurrido el período de encuesta y estudiadas las alegaciones formuladas se procede a la aprobación de las bases definitivas, documento en el cual consta la titularidad y situación jurídica de las parcelas aportadas al procedimiento de concentración que va a ser tenida en cuenta a la hora

de proceder a la adjudicación de las fincas de reemplazo, de acuerdo con los datos obtenidos por la Administración en su investigación y de las alegaciones realizadas por los interesados en el período de encuesta.

Lo anterior significa que el resultado que se hace constar en las bases definitivas de todo procedimiento de concentración parcelaria, a los efectos de que éste pueda ser llevado a cabo, puede contener errores en cuanto a la titularidad y situación de los derechos que recaen sobre las parcelas aportadas al procedimiento. Pues bien, una vez firmes las bases y aprobado el correspondiente acuerdo de concentración parcelaria, los posibles errores en los que hayan incurrido las bases definitivas no se convierten en inatacables, pero sólo podrán ser subsanados a través de la vía judicial ordinaria y sobre las fincas de reemplazo (de conformidad con lo dispuesto en el art. 63 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, antes citada).

En otras palabras, el hecho de que una determinada parcela haya sido incluida como libre de cargas en las bases definitivas de un procedimiento de concentración parcelaria no implica que, una vez aprobado el correspondiente acuerdo, el titular del derecho que grava la parcela (por ejemplo, una servidumbre) haya perdido el mismo, pero éste sólo se podrá hacer valer ante el órgano judicial competente.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto que había sido planteado en la queja, debía considerarse, en primer lugar que, tal y como había puesto de manifiesto la Administración autonómica en su informe, la

parcela cuya titularidad correspondía al autor de la queja, y a favor de la cual se mantenía una servidumbre de paso, había quedado excluida del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo en la zona de Robleda, provincia de Salamanca. Al mismo tiempo, la parcela que se encontraba gravada con la servidumbre de paso en cuestión, que sí había sido incluida dentro del perímetro de concentración, había sido aportada al procedimiento como libre de cargas.

En efecto, llevadas a cabo las operaciones integrantes del procedimiento de concentración parcelaria referidas anteriormente, la citada parcela había sido declarada como libre de cargas, sin que existiera, con anterioridad a la aprobación del acuerdo correspondiente a la zona citada, reclamación alguna presentada por un interesado en relación con la situación jurídica de la finca.

En consecuencia, no observaba esta Procuraduría irregularidad alguna en la que hubiera incurrido la Administración autonómica en el momento de incluir la parcela citada como libre de cargas en el procedimiento de concentración, y ello porque lo había hecho previa realización de las operaciones de investigación pautadas por la Ley de Concentración Parcelaria.

Cuestión diferente es que la servidumbre de paso defendida por el autor de la queja pudiera o no existir, pero, en cualquier caso, la existencia de la misma o la constitución de una servidumbre forzosa de paso sólo podía invocarse ante el órgano judicial competente, quien sería, en su caso,

el encargado de dirimir, a la vista de lo dispuesto en los arts. 564 y siguientes del Código Civil, el conflicto planteado entre el autor de la queja y la persona a quién le había sido adjudicada la finca presuntamente gravada por aquélla por la Consejería de Agricultura y Ganadería, como libre de cargas.

Comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió a su archivo.

1.1.3. Ejecución de la concentración parcelaria

Dos han sido, fundamentalmente, las cuestiones en relación con las operaciones necesarias para proceder a la ejecución del acuerdo de concentración parcelaria, en el que se materializa la reordenación de la propiedad rústica, sobre las que se ha pronunciado esta Procuraduría en el año 2003 a instancia de los ciudadanos: delimitación física de las fincas de reemplazo y enajenación de tierras sobrantes.

La primera de ellas, planteada en el expediente de queja **Q/435/03**, se refería a la delimitación física de las fincas de reemplazo contempladas en el correspondiente acuerdo de concentración. En efecto, en la citada queja su autor planteaba una presunta ausencia de conformidad entre la configuración llevada a cabo en el acuerdo de concentración parcelaria de la Zona Turcia – Regadío, provincia de León, de una finca de reemplazo cuya titularidad correspondía a aquél, y su efectiva delimitación sobre el terreno a través de la colocación de los correspondientes hitos o mojones.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, la cual puso de manifiesto, entre otros extremos, que únicamente había tenido entrada en la Administración una reclamación presentada por el autor de la queja, en la cual éste manifestaba que la finca en cuestión, que tenía una superficie de 2.300 m², no se podía regar, no expresándose en dicho escrito anomalía alguna respecto de la situación de los mojones que delimitaban aquélla. No obstante lo anterior, y de conformidad con lo informado por la Delegación Territorial, para comprobar la realidad de lo denunciado, se había procedido a la realización de un levantamiento altimétrico de la parte de la finca afectada, por el que se pudo comprobar que toda la finca se regaba sin problemas. El resultado de lo actuado fue comunicado al reclamante por escrito.

Analizada la información obtenida, esta Institución no se consideró que concurriera irregularidad alguna en la actuación administrativa que había motivado la presentación de la queja, lo cual fue puesto en conocimiento de la Administración afectada y de su autor, en este último caso, conjuntamente con la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En todo procedimiento de concentración parcelaria a través de la colocación de hitos o mojones se delimitan físicamente las fincas de reemplazo atribuidas en el correspondiente acuerdo. Las diferencias que

puedan existir entre las fincas así delimitadas y las atribuidas pueden ser reclamadas por los interesados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria, en un plazo de treinta días desde que las fincas en cuestión son puestas a disposición de sus propietarios para su toma de posesión, acompañando el correspondiente dictamen pericial, siempre y cuando la diferencia entre la cabida real de la finca y la que conste en el título o en el expediente de concentración sea superior al dos por ciento.

En el supuesto planteado en la queja citada, y a la vista de la información recabada, no había quedado acreditada la existencia de una diferencia entre la delimitación física de la finca en cuestión, cuya titularidad había sido atribuida al autor de la queja en el acuerdo de concentración parcelaria de la zona de Turcia – Regadío, provincia de León, y la configuración de la misma realizada en esta última. Asimismo, cabía señalar que, de acuerdo con lo informado por la Administración autonómica, el propietario afectado no había procedido a reclamar la diferencia alegada en el plazo de treinta días a contar desde la puesta a disposición de la finca en cuestión para su toma de posesión. Por último, procedía indicar también que la diferencia reclamada era inferior al dos por ciento al que hace referencia el art. 56 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, antes citada.

Comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió a su archivo.

La segunda de las problemáticas sobre las que se ha pronunciado esta Procuraduría en el año 2003, en relación con la operaciones de ejecución de la concentración parcelaria, es la relativa a la adjudicación de las tierras sobrantes. Concretamente esta cuestión controvertida fue, con carácter general, el objeto de los expedientes de queja **Q/465/02** y **Q/1129/03**. En ambos casos, el resultado de la actuación investigadora llevada a cabo, a instancia de los ciudadanos, dio como resultado la inexistencia de las presuntas irregularidades que habían motivado la presentación de aquellas quejas, siempre según el criterio de este Comisionado.

Valga como ejemplo de lo actuado, el contenido de la investigación llevada a cabo con ocasión del segundo de los expedientes de queja citados (**Q/1129/03**). En el mismo se hacía alusión a la disconformidad de su autor con la titularidad de las fincas sobrantes correspondientes a la zona de concentración parcelaria de Barrios de Colina, provincia de Burgos, y, en concreto, con la adjudicación de aquéllas al Ayuntamiento del término municipal citado y no a las entidades locales menores.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información relativa a la problemática planteada en la misma a la Consejería de Agricultura y Ganadería y al Ayuntamiento de Barrios de Colina.

Pues bien, atendiendo a mi requerimiento de información, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso de manifiesto a esta Institución

que la adjudicación de las tierras sobrantes de la zona de concentración en cuestión aún no había tenido lugar y que, en cualquier caso, para proceder a la adjudicación de aquéllas en la forma solicitada por el autor de la queja (es decir, a las entidades locales menores, en lugar de al Ayuntamiento), sería necesario el acuerdo entre todas las entidades locales implicadas.

Asimismo, continuó señalando la Administración autonómica que, con base en la regulación contenida en la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León acerca de la adjudicación de tierras sobrantes, ésta es una potestad discrecional en manos de la Dirección General de Desarrollo Rural, que goza de libertad para decidir a que ente público, que agrupe a una parte sustancial de los participantes en la concentración, adjudica las tierras sobrantes. Por ello, con carácter general, en función de las específicas circunstancias que concurran en cada caso concreto, el criterio mantenido por la Administración autonómica en aquellas zonas de concentración cuyo perímetro abarca una entidad local menor, es que las fincas sobrantes sean entregadas a ésta junto con las obras; ahora bien, si en el perímetro de la zona de concentración coexisten un Ayuntamiento y varias entidades locales menores, se procede a entregar las tierras sobrantes y las obras de concentración al Ayuntamiento, salvo acuerdo formal adoptado al respecto por todas las entidades locales afectadas.

Por su parte, el Ayuntamiento de Barrios de Colina procedió a informar a esta Institución de, entre otros extremos, su voluntad de acudir a la Administración autonómica a los efectos de que ésta decidiera el

destinatario de las tierras sobrantes en cuestión y de actuar en consecuencia.

Analizada detenidamente la información obtenida de los organismos implicados, esta Procuraduría consideró que no concurría irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo, hasta aquella fecha, por la Administración autonómica en relación con la adjudicación de tierras sobrantes de la zona en cuestión. Lo anterior fue comunicado a las Administraciones afectadas y al autor de la queja, en este último caso conjuntamente con la argumentación jurídica que fundamentó la decisión adoptada por esta Institución, y que a continuación se expone.

Compartía esta Procuraduría con la Administración autonómica, que dos de los rasgos esenciales que caracterizan, de conformidad con lo dispuesto en el art. 67.1 c) de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria, a la posible adjudicación de tierras sobrantes a entidades públicas son, de un lado, la ausencia de una obligación de que aquéllas sean adjudicadas imperativamente a alguno de los sujetos públicos mencionados en el precepto, y, de otro, la necesaria vinculación del destino de tales tierras sobrantes a las finalidades que benefician a la generalidad de los agricultores de la zona y, fundamentalmente, a la conservación de las obras de concentración parcelaria que fueron entregadas en su día.

Así, en primer lugar, el art. indicado señala la facultad de la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería de adjudicar las tierras sobrantes al municipio, entidad local

menor, comunidad de regantes u otras entidades o corporaciones de derecho público. La Ley no establece un orden de preferencia que deba ser observado en el momento de proceder a adjudicar las tierras sobrantes, contando, en consecuencia, la Consejería de Agricultura con la facultad de elegir, siempre de forma fundamentada, de entre los organismos públicos citados, a aquél que deba ser destinatario de las fincas sobrantes de un procedimiento de concentración parcelaria.

Por otro lado, la vinculación del destino de tales tierras a las finalidades generales de los agricultores de la zona y, en especial, a la conservación de las obras de concentración parcelaria, parece aconsejar que el sujeto público destinatario de las obras de concentración parcelaria (por ejemplo, caminos o vías rurales de servicio) y el de las tierras sobrantes coincida.

En consecuencia, a juicio de esta Procuraduría la posible decisión de la Administración autonómica, en el supuesto planteado en la queja, de adjudicar las tierras sobrantes correspondientes al procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Barrios de Colina (provincia de Burgos) al Ayuntamiento de Barrios de Colina y no a las entidades locales menores (decisión que, en la fecha de presentación de la queja, aún no se había producido), no se podría calificar de irregular.

Ahora bien, considerando, en primer lugar, que la Consejería de Agricultura y Ganadería había manifestado a esta Procuraduría que la adopción de la citada decisión debía entenderse sin perjuicio del posible

acuerdo al que pudieran llegar las entidades públicas implicadas, así como la voluntad favorable a ese acuerdo que se desprendía del contenido del informe proporcionado por el Ayuntamiento de Barrios de Colina, se podía concluir que la obtención de una solución convenida entre el Ayuntamiento y las entidades locales menores implicadas no parecía difícil.

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja, así como mi deseo de que se pudiera llegar a un acuerdo satisfactorio para todas las entidades públicas implicadas en la cuestión planteada, se procedió al archivo de aquélla.

1.1.4. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria

La consecución de los objetivos perseguidos 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, no sólo la propia reordenación de la propiedad, esencia misma de la concentración parcelaria, sino que también la proyección, ejecución y conservación de este tipo de obras genere conflictos entre la Administración actuante y los propietarios afectados por la concentración.

Es, precisamente, en el ámbito de estos tres momentos que se pueden identificar en toda obra pública (proyección, ejecución y conservación), donde se han planteado por los ciudadanos en el año 2003 las quejas sobre las cuales ha tenido que pronunciarse esta Procuraduría.

Así, en primer lugar, una disconformidad con la proyección de las obras de interés general vinculadas a un procedimiento de concentración parcelaria, era, esencialmente, el objeto de los expedientes de queja **Q/06-351/02**, **Q/06-850/02** y **Q/2191/02**, todos ellos relativos a las obras de concentración parcelaria correspondientes a la zona de Villar del Buey, provincia de Zamora.

En el primero de ellos se planteaba el desacuerdo de una pluralidad de propietarios afectados con la infraestructura de puentes diseñada en la zona en cuestión, mientras el segundo y el tercero se encontraban motivados por diferentes aspectos de los caminos rurales de servicio diseñados en la misma zona.

Admitidas las quejas a trámite, esta Procuraduría se dirigió, por dos ocasiones, en solicitud de información correspondiente a las cuestiones controvertidas planteadas a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

De la información obtenida se desprendía, además de la solución parcial de algunos de los problemas planteados en las quejas a través de varias modificaciones en las obras a llevar a cabo acordadas, la inexistencia de una irregularidad en la actuación desarrollada por la Administración autonómica. Esta circunstancia fue comunicada a la Consejería de Agricultura y Ganadería y al autor de la queja, exponiendo a este último también la argumentación jurídica de la decisión adoptada que a continuación se expone brevemente.

La problemática identificada se suscitaba en el ámbito de las obras y mejoras que necesariamente han de ser llevadas a cabo para la que la Concentración Parcelaria en cuestión alcance su fin.

La regulación de las obras y mejoras en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria pivota sobre la doble clasificación de las mismas contenida en el art. 77, de conformidad con el cual las obras de concentración parcelaria podrán ser de interés general o complementarias. El art. 78 de la citada Ley incluye dentro de las obras de interés general a los caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias.

En este sentido, la Administración está facultada para delimitar el contenido de las obras que son consideradas de interés general, utilizando para ello una “discrecionalidad técnica” que, en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1999, “si bien nunca podrá justificar una actuación arbitraria, sí permite disponer de un margen de libertad en la elección de objetivos como medio para satisfacer el interés público que es, en verdad, el que sirve de causa legitimadora de la actividad de la Administración.” Sin embargo, continúa diciendo la resolución judicial anterior, “la decisión discrecional se convertirá en arbitraria cuando se concrete en una solución claramente incongruente o discordante con la realidad a que se aplica”.

En otras palabras, la existencia de una discrecionalidad técnica de la Administración en el momento de proceder a delimitar el contenido de las

obras de interés general, no puede implicar la ausencia de criterio alguno individualizado a la hora de adoptar tal decisión, por cuanto ello transformaría la discrecionalidad administrativa técnica, necesaria para garantizar la eficacia administrativa en numerosos ámbitos, en arbitrariedad de los poderes públicos, expresamente rechazada por nuestro ordenamiento jurídico al más alto nivel normativo, en el art. 9.3 CE.

Pues bien, en el supuesto planteado en las quejas citadas no se había determinado en ningún momento que la actuación desarrollada por la Administración hubiera sido arbitraria.

En efecto, en primer lugar las actuaciones llevadas a cabo en relación con la infraestructura de puentes de la zona y, en concreto, respecto al denominado “Puente Triguero”, se encontraban fundamentadas en criterios técnicos, criterios que eliminaban la posible existencia de una arbitrariedad en las decisiones que habían sido adoptadas por la Administración al respecto.

Lo mismo podía afirmarse en relación con los caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias que habían sido construidos y habilitados en la zona. En efecto, de la información proporcionada a esta Procuraduría por la Administración autonómica se desprendía, de un lado, que tales caminos tenían una dimensión suficiente para cumplir su finalidad y, de otro, en relación con los accesos correspondientes a una finca identificada en el primero de los expedientes de queja citados, que la precitada finca tenía acceso directo a vías de comunicación.

En conclusión, las obras que habían dado lugar a la presentación de las quejas se fundamentaban en criterios técnicos mantenidos por la Consejería de Agricultura y Ganadería, no correspondiendo a esta Institución sustituir los mismos, sino únicamente comprobar que tales criterios existían y que su aplicación práctica no generaba incumplimiento alguno de lo dispuesto en la Ley de Concentración Parcelaria.

Puesto de manifiesto lo anterior a los autores de las quejas indicadas, se procedió a su archivo.

A la ejecución de las obras de interés general relacionadas con procedimientos de concentración parcelaria, y en concreto a la posible producción de daños patrimoniales a los ciudadanos como consecuencia de aquélla, se referían los expedientes de queja **Q/1481/02** y **Q/1315/02**. Mientras de la investigación llevada a cabo en relación con el primero de ellos no se desprendió la presencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa denunciada, el segundo dio lugar a la formulación de una resolución por parte de esta Procuraduría.

En efecto, el motivo de la queja **Q/1315/02** era la presunta generación de unos daños patrimoniales a su autor como consecuencia de las obras de interés general llevadas a cabo con ocasión del procedimiento de concentración parcelaria realizado en la zona de Carracedelo-Ponferrada, provincia de León, en sus anejos de Villaverde de la Abadía y Dehesas, y en concreto, de la imposibilidad presuntamente causada por aquellas obras, de regar una finca cuya titularidad correspondía a aquél.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León y a la Comunidad de Regantes de la Presa del Holgaño. De la información obtenida de ambos organismos, se desprendía que, efectivamente, como consecuencia de las obras llevadas a cabo en la zona de concentración parcelaria en cuestión, la finca del autor de la queja sólo podía ser regada si se procedía a rebajar su nivel a través de la ejecución de la obra correspondiente.

Por ello, y considerando el contenido de toda la información obtenida, se estimó oportuno formular una resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Una vez identificada, a la vista de la información recabada, la posible existencia de unos daños patrimoniales, materializados en la imposibilidad de riego de una finca y en la necesidad de rebajar el nivel de la misma para garantizar aquél, procedía determinar si tales daños, desde un punto de vista material, eran susceptibles de ser reparados a través de la institución de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y si, desde una perspectiva formal, era posible la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo dirigido a tal fin.

En este sentido, cabía señalar, en primer lugar y desde un punto de vista material, que únicamente corresponde a la Administración pública

autora del acto presuntamente lesivo determinar, a través del cauce procedimental oportuno y previa práctica de todas las actuaciones integrantes del mismo, la efectiva concurrencia de los presupuestos que determinan la indemnizabilidad de un perjuicio patrimonial. Por ello, en la resolución indicada esta Procuraduría se limitó a indicar si existían o no, en el supuesto planteado en la queja, indicios suficientes de la presencia de aquellos presupuestos determinantes del nacimiento de la responsabilidad patrimonial

Con tal finalidad, era necesario referirse, aun cuando fuera brevemente, al régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, y en particular, a los requisitos que necesariamente deben cumplirse para que pueda afirmarse la concurrencia de aquélla, relacionando dichos requisitos con los hechos concretos que estaban siendo objeto de análisis en la resolución expresada

Con origen en el art. 106.2 CE, los arts. 139 a 146, integrantes del Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 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, diseñan, tanto desde un punto de vista sustancial como procedimental, los supuestos en los cuales los sujetos públicos deben reparar las lesiones causadas como consecuencia de su actividad administrativa a las personas físicas y jurídicas y la forma procedimental a través de la cual se debe identificar al sujeto público responsable, y determinar la efectiva

conurrencia de los requisitos necesarios para que aquella reparación proceda. El marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, integrado por los preceptos señalados, configura un sistema presidido por los principios de responsabilidad objetiva de la Administración e indemnidad de los ciudadanos.

En este sentido, a la vista del contenido del art. 106.2 CE y 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras muchas, en sus Sentencias de 13 de febrero de 1990, 25 de mayo de 1995 y 6 de noviembre de 1998) se ha encargado de delimitar aquellos requisitos que ineludiblemente deben concurrir para poder predicar una obligación indemnizatoria de los sujetos públicos, en relación con los daños sufridos por los particulares en su patrimonio, enunciando los siguientes:

a) efectiva realidad de una lesión patrimonial, equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente, evaluable económicamente e individualizable en relación con una persona o grupo de personas;

b) nexo causal entre la lesión y la actuación de la Administración en el ejercicio de potestades públicas;

c) ausencia de fuerza mayor en la producción del daño;

d) antijuridicidad del daño o lesión, sin que exista un deber jurídico del ciudadano de soportar aquél.

Cabía preguntarse ahora si se puede afirmar la posible concurrencia, cuando menos en apariencia, de los requisitos relacionados, en el supuesto que había dado lugar a la queja.

En cuanto al primero de los requisitos señalados anteriormente, procedía señalar inicialmente que, de acuerdo con la exigencia mantenida reiteradamente por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras en sus Sentencias de 10 de febrero de 1997 y 10 de octubre de 1997), la carga de la prueba de la realidad y efectividad del daño recae sobre el reclamante, quién debe aportar en el procedimiento correspondiente los elementos de convicción suficientes para acreditar aquél. Ahora bien, del contenido de los informes que habían sido proporcionados por la Administración autonómica y por la Comunidad de Regantes de la Presa del Holgaño, se desprendía la existencia de un daño evaluable económicamente, si consideramos como tal el generado por la imposibilidad de riego de la finca en cuestión y por la necesidad de rebajar el nivel de la misma para garantizar aquel riego. No cabía duda, por tanto, de que tal daño cumplía los requisitos de evaluabilidad económica e individualización.

En segundo lugar, resultaba evidente la existencia del nexo causal entre la generación de ese daño económico y la ejecución de la obra. De entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 5 de junio de 1997 y de 10 de febrero de 1998) se ha decantado por aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya

inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél. Resultaba evidente en el supuesto planteado en la queja que había sido la ejecución de la obra la que había generado la imposibilidad de riego de la finca, por desprenderse así de los propios informes administrativos obtenidos. Asimismo, la ejecución de la obra ajustándose a lo previamente proyectado hacía recaer, en principio, la responsabilidad sobre la Administración y no sobre el contratista de las obras (actual art. 97.2 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 y 1.3 del RD 429/1993, de 26 de marzo).

Por último, es ineludible para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos la concurrencia de un requisito de antijuridicidad del daño cuyo resarcimiento se solicita. En este sentido y siendo evidente la ausencia de fuerza mayor en el supuesto planteado, resultaban resarcibles los posibles daños generados a la propietaria de la finca en cuestión como consecuencia de la ejecución de la obra que había dado lugar a la queja, y ello aunque la obra se ajustase a lo previamente proyectado y el afectado por la misma no hubiera impugnado el proyecto en cuestión (así lo ha mantenido el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 29 de mayo de 1989).

Si desde una perspectiva material y a juicio de esta Institución, concurrían, en principio, los requisitos para poder afirmar la obligación de indemnizar los daños económicos causados al autor de la queja por las obras integrantes de la red de riego de la zona de concentración parcelaria

en cuestión, también se daban los presupuestos formales para la tramitación del procedimiento administrativo en el cual se debía determinar definitivamente la presencia de los requisitos antes citados, la evaluación económica del daño indemnizable y la identificación del sujeto responsable.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, un procedimiento de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas puede iniciarse por reclamación del interesado, siempre y cuando la misma se formule dentro del año siguiente a la producción del hecho o acto que motive la indemnización.

En el supuesto planteado en la queja, obraba en poder de esta Procuraduría una copia de la reclamación de daños, por los hechos que habían dado lugar a la queja en cuestión, presentada por el propietario afectado.

Considerando que la reclamación señalada se había formulado antes de que transcurriera el plazo de un año desde la finalización de la ejecución de las obras en cuestión, era obvio que la reclamación indicada debió dar lugar a la tramitación del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, procedí a formular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León una resolución en los siguientes términos:

“Adoptar por el órgano administrativo competente las actuaciones dirigidas a tramitar y resolver expresamente la reclamación de daños presentada, con la finalidad de determinar, de forma definitiva y previa evaluación económica de los mismos, la efectiva existencia de una obligación de esa Administración autonómica de proceder a la indemnización de tales daños”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, no se había recibido aún la contestación de la Delegación Territorial a la resolución indicada.

También en relación con la ejecución de obras de concentración parcelaria cabe citar aquí la aceptación de la resolución formulada por esta Institución con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/2359/01**, resolución que fue objeto de amplia exposición en el informe correspondiente en el año 2002.

En aquella resolución se instaba a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora a que procediera a resolver expresamente una solicitud de ejecución de un desagüe, en la parte no finalizada, poniendo de manifiesto los criterios que habían fundamentado la exclusión de la citada obra del “Proyecto de Infraestructura de la Zona de Concentración Parcelaria de Dehesa de Cejinas, Benavente”.

Por último, a la conservación y destino de una obra de concentración parcelaria, en concreto de un camino rural de servicio, se refería el expediente de queja **Q/652/02**.

El motivo de la queja era 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, y cuya titularidad correspondía a un Ayuntamiento.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la cuestión controvertida planteada al Ayuntamiento afectado, el cual informó a esta Procuraduría, entre otros, de los siguientes aspectos:

“El camino al que se hace mención es de titularidad de este Ayuntamiento siendo una vereda de servidumbre de acceso a las parcelas rústicas colindantes al mismo figurando como tal camino desde antes de la realización de la concentración parcelaria sin haber sido modificado por la mencionada concentración.

(...)

El estado actual del camino es que se encuentra en estado totalmente transitable, si bien al arar las tierras al no poderse recoger bien los arados y vertederas y de forma totalmente involuntarias se haya podido arrastrar el arado por el camino.

(...)

El mencionado camino ha sido reparado el año anterior estando pendiente de realizarse esta actuación durante el año en curso.”

A la vista de la información proporcionada y del contenido de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular una resolución al Ayuntamiento afectado, en atención a los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

Los caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias que se proyectan y ejecutan con ocasión de un procedimiento de concentración parcelaria son obras de interés general llevadas a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería en el marco de lo dispuesto en el Título V de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria. Una vez que tales caminos son ejecutados se procede a la entrega de los mismos, generalmente al Ayuntamiento del término municipal en el que se encuentren ubicados, pasando a convertirse así en bienes de dominio público municipales. En consecuencia, pasa a ser la Entidad Local la titular del bien y la responsable de su adecuada tutela y conservación.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto que había sido planteado en la queja, cabía señalar que en la misma su autor denunciaba la presunta ocupación de un camino proyectado y ejecutado con ocasión de un procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo, en su día, por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en la provincia de Ávila. De conformidad con lo antes señalado y tal y como se ponía de manifiesto en el informe municipal, el camino controvertido había sido entregado al Ayuntamiento en cuestión y, por tanto, integraba el conjunto de bienes de dominio público municipales.

Pues bien, aunque no había quedado acreditada en la investigación llevada a cabo con ocasión de la presentación de la queja la ocupación denunciada en la misma, sí era cierto que, de las imágenes fotográficas del camino que obraban en poder de esta Institución y del propio informe municipal, se desprendía que se había ocasionado un daño o una alteración en el camino en cuestión como consecuencia del arado de una de las fincas colindantes al mismo.

En consecuencia, desde esta Procuraduría procedía recordar a la Entidad Local en cuestión en la figura de su Alcalde, de un lado, la obligación de reponer el camino a su estado normal en el supuesto de que aún permanecieran los daños ocasionados al mismo como consecuencia de las labores de arado precitadas y, de otro, que debían ser adoptadas las medidas necesarias para garantizar que el propietario de la finca en cuestión guardara la diligencia debida al arar la finca, para evitar que se ocasionasen daños al camino rural de servicio en cuestión.

Con base en la fundamentación jurídica expuesta se procedió a formular resolución al Ayuntamiento afectado en los siguientes términos:

“Primero.- Adoptar las medidas necesarias para reponer a su estado normal, si fuera necesario, el camino rural de servicio denominado “Camino de la Fuente”, proyectado y ejecutado con ocasión del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo en su día

Segundo.- Garantizar que el propietario de la finca colindante guarde la diligencia debida al llevar a cabo el arado de aquélla para evitar que se ocasionen nuevos daños al camino precitado”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, no se había recibido en esta Institución la contestación del Ayuntamiento a la resolución citada.

1.2. Gestión del dominio público hidráulico

La actuación pública dirigida al fomento y a la protección de las actividades agrícolas y ganaderas, debe tener como uno de sus instrumentos esenciales de intervención, una adecuada administración del agua y del dominio público hidráulico.

Con carácter general, 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.

En consecuencia, también con carácter general, han sido los sujetos públicos antes identificados, frente a los cuales se dirigían las quejas que en este ámbito material me han hecho llegar, en el año 2003, los ciudadanos.

Teniendo en cuenta la adscripción a la Administración del Estado de los organismos antes citados, depositarios del mayor número de competencias en este ámbito material, corresponde a la Institución del Defensor del Pueblo la fiscalización de su actuación. No obstante lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el art. 1.3 de la Ley reguladora de esta Institución 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, me he dirigido en solicitud de información a la Confederación Hidrográfica o a la comunidad de regantes afectada.

Una vez obtenida la información solicitada, en el supuesto de permanecer la problemática que había motivado la presentación de la queja, se procedió a la remisión de la misma, conjuntamente con la información obtenida, a la Institución del Defensor del Pueblo para que éste 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/181/03, Q/898/03, Q/1061/03, Q/1125/03**, o, en fin, **Q/1710/03**.

Por el contrario, en tres expedientes de queja presentados en relación con la materia que nos ocupa, la intervención de esta Procuraduría a través de la formulación de la correspondiente solicitud de información,

dio lugar a la solución de la problemática planteada, lo cual, una vez comunicado al autor de cada una de las quejas, dio lugar a su archivo.

Así, se alcanzó la solución citada en los expedientes **Q/1331/03** (relativo a un deficiente estado de conservación del Canal de Villalaco, a su paso por la localidad de Torquemada, provincia de Palencia), **Q/1725/03** (en el cual se planteaba la existencia de deficiencias en el encauzamiento del Río Duerna, a su paso por la localidad de Posada y Torre de la Valduerna, provincia de León) y, en fin, **Q/2035/03** (referido a un corte en el cauce del río que pasa por la localidad de Riocabado, provincia de Ávila).

Desde un punto de vista material, un año más la queja que, de una forma más frecuente, ha llevado al ciudadano a acudir a esta Institución en el año 2003, en relación con la gestión de las aguas, ha sido aquélla en la cual se planteaba la inadecuada conservación de los márgenes de los cauces de ríos o arroyos.

2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

2.1. Aprovechamiento de pastos

En el ámbito de la ordenación de los recursos agropecuarios, y al igual que ocurrió en el año anterior, esta Procuraduría ha tenido que volver a ocuparse, a instancia de los ciudadanos, de la problemática relativa al impago de los pastos y a la adecuada reacción que la Administración debe

tener frente a la ausencia de abono de la contraprestación económica correspondiente al aprovechamiento de aquéllos.

En concreto, en el expediente de queja **Q/419/03** se hacía alusión, de un lado, a la persistencia en el impago de los precios de los pastos integrados en el término municipal de Domingo García, provincia de Segovia, y, de otro, a una ausencia de entrega del balance de las cuentas correspondientes a los últimos cinco años de gestión de la Cámara Agraria Local, actualmente Junta Agropecuaria Local, de la localidad citada.

La primera de las cuestiones indicadas ya había sido objeto de investigación por parte de esta Procuraduría con ocasión de la tramitación de la queja registrada con el número de referencia **Q/1313/02**, a la que hice referencia en el informe correspondiente al año anterior. La queja citada había sido archivada al haber puesto la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, en conocimiento de esta Institución, el próximo abono de las cantidades pendientes.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió nuevamente en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia.

De la información proporcionada por la Delegación Territorial citada en atención a mi petición de información, se desprendía que el pago del importe de los pastos pendientes en el momento de constituirse la Junta Agropecuaria Local de Domingo García se estaba llevando a cabo, y en

cuanto al balance de cuentas de los cinco años anteriores a su constitución, que no se había producido ningún movimiento financiero.

A la vista de la información proporcionada por la Administración autonómica, se observó, de un lado, la solución de la problemática planteada en relación con el impago de pastos y, de otro, la inexistencia de irregularidad respecto al balance de cuentas de la Junta Agropecuaria Local citada.

Así, en primer lugar, en cuanto a la persistencia en el impago de los precios de los pastos integrados en el término municipal de Domingo García, provincia de Segovia, procedía indicar que el impago que había motivado la queja había sido solventado.

Por otro lado, en cuanto a la ausencia de entrega del balance de las cuentas correspondientes a los últimos cinco años de gestión de la Cámara Agraria Local, ahora Junta Agropecuaria Local de la localidad de Domingo García, únicamente procedía señalar que la Cámara Agraria Local indicada, entre el año 1996 y el año 2000, había vivido un proceso de liquidación y adjudicación de su patrimonio a la Junta Agropecuaria Local, proceso que ya había sido objeto de investigación con ocasión de la tramitación de una queja presentada en esta Institución en el año 2000.

En aquella ocasión, esta Procuraduría había procedido a formular una resolución, en la cual instaba a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia a que procediera a *“Fiscalizar la regularidad de las alteraciones sufridas por el patrimonio de la Cámara Agraria Local de*

Ortigosa de Pestaño con posterioridad al año 1996, a través de la actualización de su inventario y balance”. Esta resolución fue aceptada en su día.

Pues bien, tras la recepción de la información recabada se podía concluir, de un lado, que el proceso de liquidación y adjudicación indicado se había llevado a cabo sin que se hubiera podido acreditar la concurrencia de ninguna irregularidad, y, de otro, que a la Administración autonómica no le constaba que hubiera existido ningún movimiento en el balance financiero en el patrimonio de la Cámara Agraria Local, ahora Junta Agropecuaria Local de Domingo García.

Con fundamento en lo expuesto, procedí a archivar la queja citada, comunicando esta circunstancia al autor de la queja, de forma motivada, y a la Administración afectada.

Íntimamente relacionado también con la constitución de las juntas agropecuarias locales o ausencia de la misma, se encontraba relacionado el expediente de queja **Q/990/03**. El motivo de la queja era una denegación, por parte de un Ayuntamiento, de un certificado acreditativo de que el ganado del autor de aquélla pastaba en el término municipal. La finalidad de la obtención del citado certificado era poder solicitar una ayuda para zonas desfavorecidas, convocada por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información relativa a la problemática planteada al Ayuntamiento

afectado, el cual puso de manifiesto que el certificado solicitado no había sido expedido, al igual que en el caso del resto de los ganaderos de la localidad, puesto que la expedición de certificados como el solicitado era una competencia a la Junta Agropecuaria Local. El Ayuntamiento indicó, asimismo, que la citada Junta Agropecuaria no había sido constituida por los ganaderos de la localidad a pesar de que así se había aconsejado reiteradamente desde la Corporación municipal.

Analizada la información obtenida y el contenido de la normativa aplicable, esa Institución consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento afectado, al denegar el certificado solicitado por el autor de la queja.

Esta circunstancia fue comunicada a la Administración afectada y al autor de la queja, en este último caso conjuntamente con información acerca de las formas en las cuales se puede promover la constitución de una Junta Agropecuaria Local.

En efecto, las competencias relacionadas con la ordenación de los recursos agropecuarios, entre los que se encuentran los pastos, corresponde ejercitarlas, en principio, a las juntas agropecuarias locales, órganos que vienen a sustituir a las antiguas cámaras agrarias locales. Entre tales competencias se puede incluir la certificar el aprovechamiento de los pastos de una localidad por parte de un determinado ganadero. Por tanto, no correspondía al Ayuntamiento, en principio, ejercer tal función.

Sin embargo, sí parecía aconsejable que por los ganaderos de la zona se procediera a promover la constitución de la Junta Agropecuaria Local, en la forma prevista en el Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales. En este sentido, el art. 5 de la norma citada señala que la constitución de la Junta Agropecuaria Local puede ser promovida por una Asociación Local de Agricultores y Ganaderos, por el Presidente de la Comisión Mixta de Pastos, Hierbas y Rastrojeras, o por, al menos, 10 titulares de las explotaciones agrarias locales o por el 20 % del censo de electores a cámaras agrarias en dicha localidad.

Asimismo, ante la ausencia de constitución de la Junta Agropecuaria Local, por al menos una quinta parte de los titulares de explotaciones de la localidad o la mitad del censo de electores a cámaras de la misma, siempre y cuando ese colectivo sea superior a cinco personas, se puede solicitar que las competencias reconocidas a aquélla sean ejercidas por la Cámara Agraria Provincial. Sólo en el caso de que la solicitud indicada no encontrara los apoyos suficientes o no prosperara, correspondería al Ayuntamiento el ejercicio de las competencias reconocidas a la Junta Agropecuaria Local no constituida (art. 19 del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre).

Comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

Para finalizar el repaso de la actuación de esta Procuraduría en relación con el aprovechamiento de pastos, procede hacer una remisión a la parte de este informe relativa a los montes, dentro del área de medio ambiente, en la cual se hace referencia a una resolución formulada por esta Institución en relación con el aprovechamiento de pastos, en este caso, en un monte de utilidad pública.

2.2. Sanidad animal

En el ámbito de la prevención y erradicación de las enfermedades que pueden afectar a la cabaña ganadera de la Región, la actuación de esta Procuraduría en el año 2003, a instancia de los ciudadanos, ha estado vinculada a la intervención de la Administración autonómica en relación con el enterramiento y traslado de cadáveres de animales. Garantizar que las condiciones en las que ambas operaciones sean llevadas a cabo respeten los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico es una medida preventiva esencial en este sector.

Así, en el expediente de queja **Q/763/03** se hacía alusión a la Orden de 14 de junio de 2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establecen normas para la inscripción en el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Plaguicidas de Castilla y León de los centros de limpieza y desinfección de vehículos destinados al transporte de productos para la alimentación animal, animales y cadáveres de animales, se regula su funcionamiento y las obligaciones de los agentes implicados en dicha limpieza y desinfección.

En opinión del autor de la queja, se viene produciendo un incumplimiento generalizado de lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la citada Orden, y se afirma que “todavía no ha pasado ningún vehículo dedicado al transporte de animales a realizar la preceptiva desinfección en algún centro autorizado de desinfección y limpieza”.

En dicha Disposición Adicional se dispone que los establecimientos que elaboren piensos compuestos para la alimentación animal y estén ubicados en el ámbito territorial de Castilla y León deberán disponer de un centro de limpieza y desinfección de los vehículos destinados al transporte de estos productos, en el plazo de 18 meses a contar desde la entrada en vigor de la Orden -plazo ampliamente superado-, o, en su caso, acreditar documentalmente un concierto con un centro de limpieza y desinfección de vehículos situado a menos de 40 kilómetros de los respectivos establecimientos.

En cuanto a las actuaciones desarrolladas por la Consejería de Agricultura y Ganadería para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Orden de 14 de junio de 2001, se han llegado a una serie de conclusiones en atención al contenido de los informes remitidos.

Dichas conclusiones se pueden concretar en una fundamental: Existe una voluntad explícita de desarrollar actuaciones de control del colectivo afectado por la normativa reguladora de los centros de limpieza y desinfección de vehículos destinados al transporte de productos para la

alimentación animal, pero dicha voluntad parece no haber sido suficientemente concretada en la realidad.

En este sentido, en el primer informe se declara que se ha remitido a la autoridad gubernativa la relación de centros de limpieza y desinfección autorizados en Castilla y León, al objeto de que ésta pueda llevar a cabo los controles pertinentes. Y acto seguido se informa que *“como consecuencia de las actuaciones desarrolladas por personal dependiente de la citada autoridad, han sido tramitadas denuncias efectuadas a vehículos que transportan productos destinados a la alimentación animal”*, sin que se conste en la información remitida por esa Dirección General ni el número ni el alcance de tales inspecciones.

Por otra parte, la Consejería ha abordado la problemática objeto de la queja en el año 2003 a través de una serie de Instrucciones de Servicio, siendo quizás la más significativa la Instrucción de Servicio de 4 de abril de 2003, por la que se ordena la no incoación de expediente sancionador en materia de desinfección de vehículos por transporte de productos destinados a la alimentación animal, cuyo contenido es desconocido por esta Institución, a pesar de haber sido requerida dicha información por dos veces.

En otro orden de cosas, parece existir una contradicción entre los dos informes elaborados por la Dirección General de Producción Agropecuaria. En un primer momento, se dice que *“no se ha comprobado si dichos establecimientos tienen concertada la limpieza y desinfección de*

vehículos, con un centro de limpieza y desinfección ubicado a una distancia inferior a 40 km. del mismo pero sí se han dado instrucciones para su verificación al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca”.

Sin embargo, en el informe posterior parece desprenderse lo contrario, cuando se afirma que *“según los datos que obran en poder del Servicio de Sanidad Animal de esta Dirección General, la cifra global de los establecimientos que elaboran piensos compuestos en la provincia de Salamanca asciende a cincuenta y ocho fábricas de piensos compuestos, no habiéndose realizado hasta la fecha inspecciones a los centros de desinfección ni a los citados centros de elaboración de productos para la alimentación animal, ni tampoco inspecciones específicas para comprobar el cumplimiento de lo contemplado en la Disposición Adicional Primera de la Orden de 14 de junio de 2001”.*

Esta argumentación lleva al hecho de que no se han abierto hasta la fecha expedientes sancionadores por incumplimiento de la tantas veces citada Disposición Adicional Primera de la Orden, algo que viene justificado no solamente como se dice en el informe de 19 de enero de 2004, *“al no haberse recibido denuncia alguna en esta materia en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca, que diese lugar a la incoación del oportuno expediente sancionador”*, sino también por la propia inactividad de la Administración autonómica.

Algo que también podría quedar en entredicho sería el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 7 de la Orden en lo concerniente a las obligaciones del transportista y de los responsables de las explotaciones ganaderas, dado que, al parecer, los transportistas, en algunas ocasiones, abonan un servicio único de desinfección y limpieza para todo el día, con el que realizan varios traslados de animales.

Siendo consciente de que la propia Exposición de Motivos de la Orden de 14 de junio de 2001 alude a que la limpieza y desinfección de los vehículos dedicados al transporte de animales son actuaciones que constituyen un elemento básico para prevenir la difusión de las enfermedades de los animales, y que dichas actuaciones vienen incluidas en los programas de control y erradicación de las enfermedades, tal y como establece expresamente el art. 23.2 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, esta Procuraduría considera que sería necesario profundizar en las labores de inspección que desde esa Consejería se vienen realizando en la materia objeto de la reclamación. Este objetivo debería acometerse a través de las medidas que esa Consejería estime pertinentes, incluyendo, entre otras, la posibilidad de solicitar a los organismos competentes la ampliación de la plantilla de efectivos de Seprona destinada a la inspección y control del traslado de animales y la tramitación de los expedientes sancionadores oportunos.

Dicho control tendría un objeto doble: El control estricto del cumplimiento de lo preceptuado en la Disposición Adicional Primera de la

Orden y de la necesaria adaptación de los establecimientos dedicados a la limpieza y desinfección de vehículos destinados al transporte de productos para la alimentación animal, animales y cadáveres de animales, una vez transcurrido el plazo de un año contemplado en la Disposición Transitoria Primera de la Orden.

Con base en los razonamientos expuestos se solicitó a la Consejería de Agricultura y Ganadería que *“se acometieran por la Dirección General de Producción Agropecuaria cuantas actuaciones sean pertinentes para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Disposición Adicional Primera y en la Disposición Transitoria Primera de la Orden de 14 de junio de 2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establecen normas para la inscripción en el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Plaguicidas de Castilla y León de los centros de limpieza y desinfección de vehículos destinados al transporte de productos para la alimentación animal, animales y cadáveres de animales, se regula su funcionamiento y las obligaciones de los agentes implicados en dicha limpieza y desinfección”*.

Hasta la fecha no consta contestación alguna de la citada Consejería sobre nuestra resolución.

Por otro lado, en el expediente de queja **Q/1950/02**, se planteaba una disconformidad general con el sistema de retirada de cadáveres de animales muertos como consecuencia del ataque del lobo.

Admitida la queja citada a trámite y solicitada la información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica, ésta procedió a informar a esta Procuraduría de que se habían establecido los oportunos contactos de trabajo con la Consejería de Agricultura y Ganadería en la línea de eximir al ganadero que hubiera sufrido un daño ocasionado por ataque de lobos, de satisfacer el importe que supone la retirada de las reses afectadas dentro de los sistemas de recogida de restos animales que, en cumplimiento de las normas sanitarias, había puesto en marcha dicha Consejería.

A la vista de la información obtenida, se podía concluir que la cuestión controvertida indicada se encontraba en vías de solución, razón por la cual se acordó proceder al archivo de la queja citada, comunicando esta circunstancia a su autor.

Por su parte, en el expediente de queja **Q/2289/03**, su autor planteaba la ausencia de información proporcionada por la Administración autonómica en relación con un expediente sancionador tramitado por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia en esta materia, el cual se había iniciado como consecuencia de la presentación de una denuncia.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en petición de la oportuna información relativa a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, la cual puso de manifiesto los siguientes extremos:

“1.- En relación al estado de tramitación actual del expediente sancionador en cuestión, ha de señalarse que por Resolución de la Dirección General de Producción Agropecuaria de 14 de marzo de 2003 se resolvió el recurso de alzada interpuesto, sin que conste que interpusiese recurso contencioso-administrativo.

2. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 7.2 y 13.1 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 de Castilla y León, se comunicó al denunciante la incoación del expediente sancionador y la resolución del mismo”.

A la vista de la información recabada, esta Procuraduría no consideró que concurriese en la actuación administrativa denunciada irregularidad alguna, circunstancia ésta que fue comunicada a la Administración afectada y al autor de la queja, en este último caso conjuntamente con la argumentación jurídica que motivó la decisión adoptada y que se expone a continuación brevemente.

Entre las diversas formas de iniciación de los procedimientos sancionadores, cabe señalar que éstos pueden ser incoados por el órgano administrativo competente como consecuencia de la presentación de una denuncia. Procedía analizar en estos supuestos la configuración del denunciante y los derechos que, como a tal, le reconocen las normas

reguladoras del procedimiento administrativo, en general, y las del procedimiento sancionador, en particular.

En este sentido, era relevante indicar que el denunciante, por el mero hecho de serlo, no se convierte en interesado en el procedimiento sancionador al que da lugar su denuncia. Únicamente el denunciante puede ser considerado como parte interesada en el procedimiento en aquellos supuestos en los que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sea titular de algún derecho e interés legítimo que pueda resultar afectado por la resolución que se adopte en el expediente sancionador.

La diferencia entre los derechos reconocidos al presentador de la denuncia, dependiendo de si reviste o no la condición de interesado, es ostensible.

En el primer caso, el denunciante tendrá todos los derechos reconocidos al interesado en un procedimiento administrativo. Entre ellos, y a los efectos que interesaban en la queja, será titular de un derecho a conocer en cualquier momento el estado de tramitación del procedimiento y a obtener copias de los documentos que obren en él (art. 35 a), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

En el segundo supuesto la persona que formula la denuncia únicamente tendrá derecho a que le sea comunicada la iniciación del procedimiento sancionador o, en su caso, los motivos por los cuales no se procede a la apertura del mismo, y a que se le notifique la resolución que

finalmente se adopte (arts. 6.4, 7.2 y 13.2 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León).

Conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto planteado en la queja, se podía afirmar que su autor, aun cuando había formulado la denuncia que estaba en su origen, no tenía la condición de interesado en el procedimiento sancionador seguido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia por el abandono y enterramiento irregular de un animal muerto. En este sentido, era obvio que la imposición de una sanción pecuniaria al autor de la conducta denunciada, en nada afectaba a los derechos e intereses del denunciante, más allá de su deseo legítimo de cumplimiento de la legalidad.

En consecuencia, los derechos del autor de la queja en relación con el citado procedimiento sancionador se limitaban a la comunicación de la incoación y resolución del mismo. Ambos actos habían sido puestos en conocimiento de aquél en su momento. En consecuencia, al no tener el autor de la queja la consideración de interesado en el precitado procedimiento, la Administración autonómica no tenía obligación de atender a la solicitud de aquél de expedición de una copia de las actuaciones integrantes del citado expediente sancionador.

En definitiva, no se podía calificar de irregular la negativa de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia a proporcionar copia del expediente sancionador en cuestión al autor de la

queja, aunque hubiera sido el autor de la denuncia que había dado lugar a la incoación de aquél.

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

Por último, de oficio esta Institución ha llevado a cabo en el año 2003 dos actuaciones relativas a la problemática originada por la existencia de vacas sueltas, con la finalidad esencial de verificar la legalidad y oportunidad de las medidas adoptadas, en su caso, por la Administración autonómica en orden a prevenir ese fenómeno y, en su caso, a lograr el control y sacrificio de aquellas reses. Una referencia más amplia a la intervención de oficio de esta Procuraduría en este ámbito material se encuentra en la parte de este informe dedicada a las actuaciones de oficio.

3. AYUDAS

3.1. Ayudas agrícolas

Uno de los vehículos esenciales de la actuación pública en orden al fomento y ordenación de las actividades agrícolas desarrolladas en la Comunidad Autónoma, es la regulación, tramitación y resolución del amplio abanico de ayudas económicas que son convocadas anualmente por la Administración autonómica, la gran mayoría de ellas con origen en normas y fondos de origen europeo. Sin duda, una adecuada elección de los objetivos perseguidos con tales ayudas y la garantía de la correcta gestión y aplicación de las mismas, se erigen en piezas fundamentales de una

actuación eficaz de los poderes públicos en orden a cumplir el mandato constitucional contemplado en el art. 130 CE de atender especialmente a la modernización y desarrollo del sector primario, comprensivo de las actividades agrícolas y ganaderas.

Pues bien, con ocasión de la tramitación y gestión de tales ayudas, esta Procuraduría ha conocido, en el año 2003, incidencias acaecidas, entre otros, en procedimientos correspondientes a la concesión de ayudas económicas dirigidas a subvencionar el arranque de viñedos y la replantación de los mismos, a financiar determinados cultivos herbáceos o, en fin, a establecer medidas de fomento a la producción del lino textil.

En todos los casos en los que se ha pronunciado esta Institución en el año 2003, en este ámbito, una vez desarrollada la investigación oportuna y recabada la información necesaria para poder adoptar una decisión sobre el fondo del asunto planteado, esta Procuraduría ha entendido, de forma fundamentada desde el punto de vista jurídico, que la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica había sido conforme a derecho. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes **Q/1723/01**, **Q/629/02**, y, en fin, **Q/598/03**.

Valga como ejemplo de lo actuado en estos casos, el contenido y resultado de la intervención en esta Procuraduría en el primero de los expedientes de queja citados (**Q/1723/01**).

El objeto de la queja se encontraba integrado por la disconformidad del autor de la misma con el contenido de una resolución adoptada por la

Dirección General del Fondo de Garantía Agraria, mediante la cual se había desestimado la solicitud de ayuda a la producción de lino textil en la campaña de comercialización 1999/2000 que había sido formulada por aquél y se había denegado la concesión de dicha ayuda.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en petición de la oportuna información relativa a la problemática planteada en la misma a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual puso de manifiesto ante esta Procuraduría, entre otros, los siguientes extremos:

“El día 9 de marzo de 1999 se presentó declaración de superficies sembradas de lino textil, campaña de comercialización 1999/2000, al amparo de la orden de 23 de diciembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Los controles de campo, realizados el día 23 de junio, resultaron correctos.

El día 6 de agosto de 1999, el solicitante presentó declaración de inicio de las operaciones de cosecha de las superficies sembradas de lino textil.

El día 29 de noviembre de 1999, el interesado presentó documentación relativa a un incendio declarado en el término municipal de Osorno donde manifestaba que éste había destruido 42 pacas de varilla de lino textil de 250 Kg. de su propiedad.

Pese a ello, el 30 de noviembre de 1999, el solicitante presentó solicitud de ayuda a la producción de lino textil y manifiesta la imposibilidad de presentar las pruebas de transformación de varilla y venta de los productos obtenidos.

Por Resolución de 27 de julio de 2001, de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria se desestima la solicitud de ayuda a la producción de lino textil, de campaña 1999/2000, por el incumplimiento de la justificación de la transformación de la varilla de lino textil y venta de los productos obtenidos.

Las ayudas a la producción de lino textil se caracterizan porque para su obtención no basta con la siembra y cosecha del mismo y la celebración de un contrato de transformación, sino que aparece como requisito esencial e imprescindible que el producto obtenido haya sido transformado efectivamente.

(...)

Es pues evidente que la transformación de la varilla de lino y su justificación son requisitos imprescindibles para el cobro de la ayuda, siendo preciso, además que el producto obtenido se destine a la industria textil, producción de pasta de papel u otros usos industriales.

(...)

Se desprende claramente que no es posible considerar el incendio alegado como un supuesto de “fuerza mayor”, máxime cuando se trata de un material altamente inflamable, como la varilla de lino, siendo obligación de los productores adoptar todas las medidas necesarias para prevenir las consecuencias de un incendio e incluso contratar las correspondientes pólizas de seguro para cubrir los daños derivados de este posible y no imprevisible daño.

(...)

Analizada detenidamente la información obtenida, así como el contenido de la normativa aplicable, esta Procuraduría consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa indicada. Esta circunstancia fue comunicada a la Administración afectada y al autor de la queja, en este último caso conjuntamente con la argumentación jurídica que fundamentó mi decisión y que a continuación se expone.

Las ayudas al lino textil y al cáñamo tienen su origen en la normativa comunitaria y, en concreto, en los Reglamentos (CEE) 1164/1989, de 28 de abril, y en el Reglamento (CE) 452/99, ambos de la Comisión. Con fundamento en las normas citadas, la Consejería de Agricultura y Ganadería procedió a establecer, mediante la Orden de 10 de noviembre de 1999, las normas para la solicitud y concesión de las ayudas al lino textil y al cáñamo, para la campaña de comercialización 1999/2000.

Una de las características fundamentales de estas normas es la exigencia, como requisito previo al pago de la ayuda, de la justificación de la transformación de la varilla de lino textil o cáñamo en la forma exigida en la Orden citada. Así se desprendía claramente de los arts. 7, 11 y 12 de la norma autonómica. En otras palabras, ante la ausencia de justificación de la transformación del producto, no podía afirmarse la existencia de un derecho a la percepción de la ayuda, aunque inicialmente se hubieran cumplido los requisitos exigidos para ser beneficiario de aquélla.

Esta es, precisamente, la circunstancia que concurría en el supuesto planteado en la queja citada puesto que el propio autor de la misma reconocía, tanto ante la Administración autonómica como ante esta Procuraduría, que se había producido un incendio, de 42 fardos de lino textil de un peso aproximado de 250 kg. cada uno.

Cabía preguntarse entonces si el hecho de que la imposibilidad de transformación del lino textil que había impedido el cobro de la ayuda se produjera como consecuencia de un incendio, ajeno absolutamente a la voluntad del interesado, constituía una causa que pudiera excepcionar la regla general antes indicada.

La respuesta, a juicio de esta Procuraduría, no podía ser otra que la indicada por la Consejería de Agricultura y Ganadería en la información proporcionada a esta Institución. En efecto, aún cuando quedaba fuera de toda duda que el incendio en cuestión se había producido por circunstancias absolutamente ajenas a la voluntad del solicitante de la ayuda, compartía

esta Institución con la Administración autonómica que, como propietario del lino textil y considerando el carácter altamente inflamable de este producto, incumbía al autor de la queja la obligación de adoptar las medidas preventivas necesarias e, incluso, de asegurar la mercancía. En este sentido se debía tener en cuenta la Jurisprudencia del Tribunal de las comunidades europeas en relación con la fuerza mayor.

En cualquier caso, incumplida la obligación de justificar la transformación del lino textil y a la vista de la configuración de las ayudas económicas a la producción de lino textil, no procedía hablar de un derecho a la ayuda económica que le correspondiera al autor de la queja, que hubiera sido vulnerado por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

Aun cuando no sean específicamente ayudas de carácter agrícola, cabe referirse aquí a las ayudas integradas dentro de las iniciativas comunitarias de desarrollo local Leader y Proder. El destino de éstas al ámbito rural hace que se encuentren íntimamente relacionadas con las actividades agrícolas y ganaderas desarrolladas fundamentalmente en aquél.

Esta Procuraduría ha llevado a cabo dos investigaciones, a instancia de los ciudadanos, en relación con la aplicación de las iniciativas comunitarias citadas.

La primera de ellas tuvo lugar con la ocasión de la presentación del expediente de queja **Q/1922/02**, en el cual su autor ponía de manifiesto la presunta existencia de diversas irregularidades en la actuación llevada a cabo por la Agencia de Desarrollo Comarcal del Norte Palentino (en adelante, Acade), en la disolución de la misma y en las gestiones desarrolladas con posterioridad por Adri Montaña Palentina (en adelante, Adri). Del contenido del escrito de queja se desprendía que las citadas agencias de desarrollo habían actuado como grupos de acción local en relación con diversas ayudas de origen comunitario.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en petición de la oportuna información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual puso de manifiesto ante esta Procuraduría, entre otros extremos, los siguientes:

“... cabe indicar que la Agencia de Desarrollo Comarcal del Alto Carrión y la Montaña Palentina (Acade), no ha participado en los períodos anteriores como tal Grupo de Acción Local, y tampoco ha sido seleccionado, dentro de los encargados de la aplicación de un programa durante 2000-2006, dado que ni siquiera se ha presentado a las convocatorias relativas a ambas intervenciones.

Si que ha adquirido la consideración de Grupo de Acción Local, dentro de la convocatoria Leader + , la Asociación para el Desarrollo Rural Integral de la Montaña Palentina, aunque conviene aclarar que como Grupo nuevo, que no había participado

en programas similares, dentro de los períodos de aplicación anteriores.

De la documentación que obra en poder de esta Dirección General, lo único que puede decirse es que Acade, figura como un socio más de los 55 que integran la Asociación Adri Montaña Palentina.

En segundo lugar, hay que indicar que no ha habido anteriormente relaciones entre esta Dirección General y Acade, desconociendo, por tanto, las actuaciones llevadas a cabo por la misma, dentro del ámbito de sus competencias. Por ello, no es posible facilitar una información más detallada sobre Acade, desconociendo su situación actual, dado que no es competencia de esta Dirección General intervenir o conocer sobre la disolución o no de la misma, así como el resto de irregularidades que se mencionan.

Analizada detenidamente la información proporcionada por la Administración autonómica, así como el contenido de la normativa aplicable, esta Procuraduría consideró que, en relación con las cuestiones planteadas en el escrito de queja inicial, no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidades que pudieran dar lugar a una decisión supervisora por mi parte.

En efecto, las irregularidades denunciadas en la queja eran, fundamentalmente, dos:

- Disolución de Acade y creación de Adri así como otras presuntas irregularidades en el funcionamiento de ambas.

- Contratación del gerente de Adri.

En relación con la primera de las cuestiones señaladas, procedía indicar, en primer lugar, que 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. La composición de los grupos de acción local es variada, aunque en líneas generales suelen estar compuestos por representantes de las administraciones locales y de los sectores económicos y sociales de mayor implantación local, comarcal y provincial, desarrollando funciones de intermediación entre la Administración pública concedente de la ayuda económica (en este supuesto, de origen, fundamentalmente, comunitario) y el destinatario y beneficiario final de la misma.

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 la autoridad nacional competente.

Pues bien, a la vista de lo informado por la Administración autonómica, cabía señalar que no había quedado acreditado que la Consejería de Agricultura y Ganadería hubiera incurrido en irregularidad alguna en el ejercicio de sus competencias dirigidas a verificar el cumplimiento por las asociaciones en cuestión de las obligaciones antes citadas, en relación con la disolución de Acade y con el resto de cuestiones relativas a la gestión de fondos planteadas en la queja.

En consecuencia, no habiendo sido constatada la existencia de una irregularidad administrativa en la que hubiera incurrido la Consejería de Agricultura y Ganadería en relación con esta primera cuestión, no era posible la intervención de esta Procuraduría respecto a la disolución de Acade y el resto de cuestiones planteadas en la queja en relación con el funcionamiento de las asociaciones de carácter privado antes citadas.

Por otra parte, en relación con la segunda de las cuestiones antes identificadas (contratación del gerente de Adri), procedía indicar que, nuestra Constitución, en su art. 117.1, proclama el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y que dicho principio impedía la revisión por parte de esta Institución de las resoluciones dictadas como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales. Por otro lado, el art. 12 de la Ley del Procurador

del Común de Castilla y León me impide investigar las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial.

Considerando que la contratación citada y diversos aspectos relacionados con la misma, habían dado lugar a procedimientos de carácter judicial, tampoco procedía la intervención de esta Procuraduría en relación con esta segunda cuestión.

A la vista de lo anterior, se procedió al archivo de la queja, comunicando esta circunstancia al autor de la misma, conjuntamente con la argumentación anterior, y a la Administración afectada.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, a la vista del contenido de los nuevos escritos presentados por el autor de la queja en relación con aspectos concretos del funcionamiento del Grupo de Acción Local Adri, se acordó proceder a la apertura de una nueva queja cuyo objeto es el contenido de la actuación llevada a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en garantía del cumplimiento de libre concurrencia contemplado en la cláusula cuarta del Convenio firmado para la aplicación de la iniciativa comunitaria Leader Plus, además de por aquella Consejería y por el Grupo de Acción Local que nos ocupa, por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en relación con los procesos de contratación de un Gerente llevados a cabo por Adri.

Con esa finalidad, esta Institución se ha dirigido nuevamente en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la nueva queja, información que ya ha sido proporcionada a

esta Procuraduría y que, en la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, se encontraba pendiente de estudio y análisis.

Por su parte, en el expediente de queja **Q/269/03**, se planteaba por un Ayuntamiento la existencia de presuntas irregularidades en el proceso de selección de programas de desarrollo local, adaptados a las medidas 7.5 y 7.9 (Prodercal) Programa Operativo Integrado de Castilla y León (2000-2006), para su aplicación en la Comunidad Autónoma, y, en concreto, en la zona de Tierra de Pinares (provincia de Segovia), así como a la paralización de la aplicación de tales programas.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería. En atención a mi petición de información, la Administración autonómica procedió a informarme, entre otros, de los siguientes extremos:

“Por Orden de 26 de septiembre de 2001 se hace pública la convocatoria para la presentación y selección de programas de desarrollo local, adaptados a las medidas 7.5 y 7.9 (Prodercal) del Programa Operativo Integrado de Castilla y León (2000-2006), para su aplicación en la Comunidad Autónoma.

Una vez finalizado el plazo de presentación de solicitudes se aprecia en varios territorios la superposición, en mayor o menor medida, de varias candidaturas, uno de ellos es el de la Comarca de Cuellar, en Segovia, donde se da la coincidencia de las

solicitudes presentadas por: Asociación Horizonte Norte Segoviano (en adelante, Honorse) y la Asociación para la Promoción y el Desarrollo de Tierra de Pinares, Calidad Cuellar.

Con fecha 5 de febrero de 2002, se procede a la constitución de la Comisión encargada de llevar a cabo el proceso de selección de las distintas candidaturas presentadas y se celebra, al mismo tiempo, la primera reunión de la misma, poniéndose en conocimiento de sus integrantes las distintas superposiciones que se producen, planteándose reuniones con los distintos implicados, en aras a conseguir un acercamiento de las distintas candidaturas coincidentes.

(...)

Por parte de la Consejería continúan llevándose a cabo las gestiones oportunas tendentes a conseguir un acuerdo que finalice con la concreción de los alcanzados en su momento y posibilite la aplicación de un programa en la Comarca de Cuellar. Habiéndose celebrado, el pasado día 20 de marzo, una reunión con las partes implicadas en la que se ha llegado a un acuerdo por parte de los asistentes, estando pendiente solamente la ratificación del mismo por las asambleas de las asociaciones implicadas. Solventado este trámite estaría desbloqueada la situación.

En el caso de que no lleguen a buen fin las negociaciones será preciso llegar a algún tipo de solución, que haga posible que la

Comarca mencionada no quede fuera de la aplicación del Prodercal, teniendo que consultar, en este caso, al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, como parte integrante de las autoridades nacionales, responsables del Prodercal, sobre dicho extremo.”

Confirmado con el autor de la queja, la ratificación del acuerdo anunciado por la Consejería de Agricultura y Ganadería y, en consecuencia, la obtención de una solución a la problemática planteada en la queja, se procedió al archivo de la misma.

Por último, también en relación con las ayudas agrícolas pero en esta ocasión de oficio, esta Procuraduría ha adoptado una resolución en relación con la tramitación, resolución y gestión de las ayudas económicas dirigidas a modernizar las explotaciones agrarias y a fomentar la primera instalación de agricultores jóvenes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Una referencia más amplia del contenido de la resolución citada se puede encontrar en la parte de este informe referida a las investigaciones de oficio desarrolladas en el año 2003 por esta Institución.

3.2. Ayudas ganaderas

La problemática relativa a la protección de los ganaderos de la Región frente a los daños causados por los lobos o perros asilvestrados, ha venido centrando en los últimos años la actuación de esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos, en relación con las ayudas ganaderas. El año

2003 no ha supuesto un cambio en este sentido, y los pronunciamientos realizados por esta Institución relativos a cuestiones relacionadas con la especie del lobo y con la actuación administrativa dirigida a compatibilizar su protección con la prevención y reparación de los daños causados a la cabaña ganadera de la Comunidad Autónoma, han centrado mi intervención en este ámbito.

En el año 2003 han continuado las noticias acerca de la existencia de ataques de lobos al ganado en diferentes provincias de la Comunidad Autónoma, así como la protesta de los ganaderos ante las medidas adoptadas desde la Administración autonómica para afrontar el problema.

Reflejo de ello ha sido, desde el punto de vista de la actuación de esta Procuraduría, que los ganaderos, a través de algunos de los sindicatos agrarios más representativos de la Comunidad Autónoma, hayan acudido a esta Institución, a plantear diversas quejas frente a la actividad llevada a cabo hasta ahora por la Administración autonómica, en especial a través de su Consejería de Medio Ambiente, en orden a tratar de paliar los efectos que sobre la economía rural está teniendo, en numerosos casos, la acción del lobo.

Esta Procuraduría, como se desprende del contenido de los informes correspondientes a los años 2000, 2001 y 2002, ya había tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones en relación con la problemática señalada. Pues bien, un año más esta Institución ha vuelto a hacerlo.

Diversos aspectos relacionados con la cuestión controvertida indicada se planteaban en los expedientes de queja **Q/1948/02** (control de especies silvestres), **Q/1949/02** (pago de daños en reservas de caza), **Q/1953/02** (constitución de una mesa de seguimiento del lobo), **Q/1954/02** (exclusión de las organizaciones profesionales agrarias de las juntas consultivas de las reservas regionales de caza), y, en fin, **Q/1955/02** (configuración jurídica de la especie del lobo).

Admitidas las quejas citadas a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a las problemáticas indicadas a la Consejería de Medio Ambiente. A la vista del contenido de la información obtenida, la decisión adoptada en cada una de las quejas antes identificadas tuvo un sentido diverso.

En efecto, en primer lugar, analizadas detenidamente las cuestiones planteadas en las quejas registradas con los números de referencia **Q/1948/02** (control de especies silvestres), **Q/1953/02** (constitución de una mesa de seguimiento del lobo) y **Q/1955/02** (configuración jurídica de la especie del lobo), no se observó irregularidad alguna en la actuación administrativa que había motivado su formulación.

Diferente fue la postura adoptada en los expedientes de queja **Q/1949/02** y **Q/1954/02**.

En el primero de ellos (Q/1949/02), en el cual se planteaba una presunta ineficiencia e insuficiencia en el pago por parte de la Administración autonómica de daños causados por piezas cinegéticas en

reservas regionales de caza, admitida la queja a trámite esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Medio Ambiente, la cual procedió a informar de lo siguiente:

“La Junta de Castilla y León cuando tiene que asumir el pago de los mismos, lo hace a través de dos posibles vías:

1.- Si el daño causado dentro de los límites de una Reserva Regional de Caza tiene una cuantía inferior a 301 euros, la indemnización correspondiente se paga a través de una póliza de seguro de responsabilidad civil y patrimonial que tiene contratada la Consejería de Medio Ambiente con Mapfre Agropecuaria.

2.- Si la cuantía del daño causado excede de 301 euros, la indemnización correspondiente se tramitará a través de un expediente de Responsabilidad Patrimonial.

El tiempo medio para su abono varía en función de cual de estos dos mecanismos sea el utilizado. En el primero de los casos, en circunstancias normales los abonos se producen aproximadamente a los 45 días de su comprobación y tasación. Cuando el abono se tramita a través de un expediente de Responsabilidad Patrimonial, se demora entre seis meses y un año.

Los baremos utilizados para la valoración de las indemnizaciones son los regularmente aportados por los correspondientes Servicios

Territoriales de Agricultura y Ganadería, elaborados en función de la marcha del mercado”.

A la vista de la información obtenida, esta Institución estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

El punto de partida del análisis que procedía llevar a cabo se encontraba en la responsabilidad de la Junta de Castilla y León por los daños producidos por piezas de caza en las reservas regionales de caza. Así se desprende de lo dispuesto en los arts. 12.1 a) y 20.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

Partiendo de esta responsabilidad, procedía considerar los plazos temporales empleados por la Consejería de Medio Ambiente para el abono de las indemnizaciones generadas por aquélla. De conformidad con lo informado, aquellos plazos, en los supuestos en que el daño indemnizable fuera superior a 301 €, para procederse a la tramitación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, se encontraban entre los seis meses y un año de medio.

En este sentido, cabe señalar que el art. 13.3 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, establece un período temporal de seis meses como plazo máximo para resolver este tipo de procedimientos, sin perjuicio de que transcurrido el mismo pueda considerarse desestimada la pretensión indemnizatoria. En

cualquier caso, esta Procuraduría consideró excesivo el plazo temporal empleado para la resolución de los procedimientos indicados, habida cuenta de lo manifiesto de la responsabilidad de la Administración en muchos de ellos.

Para tratar de paliar este demora temporal, excesiva en el abono de este tipo de daños, la Administración autonómica puede acudir a dos vías, compatibles incluso entre sí.

La primera de ellas es la proposición al interesado de la terminación convencional del procedimiento de responsabilidad patrimonial, una vez iniciado éste, mediante el acuerdo indemnizatorio recogido en el art. 8 del RD 429/1993, de 26 de marzo, si concurren de una forma manifiesta los requisitos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma. Este instrumento permite prescindir de todos los actos de instrucción del procedimiento sucesivos a la adopción del acuerdo, excepción hecha del dictamen del Consejo de Estado (ahora, del Consejo Consultivo de Castilla y León).

La segunda vía que permitiría la agilización de los pagos a los que nos venimos refiriendo es la contemplada en la Orden de 11 de junio de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se regula un procedimiento de pago de los anticipos en reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma por los daños sufridos por particulares y causados por poblaciones animales de las que deba responder la Junta de Castilla y León por aplicación de la normativa

cinagética. En efecto, en la norma indicada se regula un procedimiento para, dentro de las cuantías allí indicadas, proceder a abonar, con anterioridad a la resolución del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, hasta el 90 % de la indemnización a abonar.

En consecuencia, partiendo de la demora temporal manifestada en el informe de la Administración autonómica en la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial que habían dado lugar a la queja, debía ser considerada la utilización de los instrumentos jurídicos citados como mecanismos que contribuyan a agilizar la terminación de aquéllos.

Por otro lado, en cuanto a los criterios que estaban siendo utilizados para la determinación de la cuantía de las indemnizaciones que debe abonar la Administración, preguntada la Consejería sobre las estimaciones utilizadas para aquel fin, se puso en conocimiento de esta Institución exclusivamente que los baremos utilizados eran elaborados por los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería en función de la marcha del mercado.

Lo lacónico de la respuesta proporcionada exigía precisar que la indemnización que se abone debe lograr la reparación integral del daño causado (así lo ha mantenido en materia de responsabilidad patrimonial la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 11 de febrero y 4 de mayo de 1995) y contemplar no sólo el daño emergente, sino también el lucro cesante (art. 1.106 del Código Civil y Jurisprudencia

del Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 18 de julio de 1989 y 23 de junio de 1995).

No desconocía la Consejería de Medio Ambiente la compensación del lucro cesante derivado de los daños causados como consecuencia de la acción de especies animales, como se desprende del contenido de la Orden MAM/539/2003, por la que se regulan las ayudas destinadas a compensar el lucro cesante causado por los ataques de lobos en las explotaciones de ganado vacuno, ovino, caprino y equino en Castilla y León. Si bien esta Orden no era aplicable a los procedimientos referidos en la queja, su contenido es indicativo de la necesidad de extender la consideración del lucro cesante, cuando aquél exista, a las indemnizaciones que deba abonar la Administración autonómica por los daños causados por piezas de caza en las reservas regionales de Caza.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se formuló una resolución a la Consejería de Medio Ambiente en los siguientes términos:

“1.- Agilizar la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados como consecuencia de los daños causados por piezas cinegéticas en las reservas regionales de caza y el abono de la indemnización que corresponda, proponiendo para ello la terminación convencional de los mismos al interesado y utilizando el mecanismo previsto en la orden de 11 de junio de 1998, de esa Consejería de Medio Ambiente, por la que se regula un procedimiento de pago de los anticipos en

reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la comunidad autónoma por los daños causados a particulares causados por poblaciones animales de las que deba responder la Junta de Castilla y León por aplicación de la normativa cinegética, cuando ello proceda en uno y otro caso.

2.- Establecer criterios de fijación de la cuantía de los daños causados por piezas cinegéticas en reservas regionales de caza que garanticen que la indemnización que se abone en estos supuestos logre la reparación integral del daño causado, contemplando no sólo el daño emergente, sino también el lucro cesante”.

Como contestación a la resolución indicada, la Consejería de Medio Ambiente puso de manifiesto, con carácter general, la aceptación de su contenido.

Por su parte, también se procedió a la adopción de una resolución en relación con el expediente de queja **Q/1954/02**, en el que se planteaba la disconformidad de su autor con la exclusión de las organizaciones profesionales agrarias de las juntas consultivas de las reservas regionales de caza.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Medio Ambiente, la cual procedió a informar de los siguientes aspectos relativos a la cuestión planteada:

“El Decreto 189/1992, de 12 de noviembre, por el que se Reestructura la Composición de los Consejos de Caza y Pesca y de las Juntas Consultivas de las Reservas Nacionales de Caza de Castilla y León preveía que actuarían como vocales en las Juntas Consultivas de las reservas nacionales de caza "dos propietarios particulares de terrenos situados en la reserva", si bien los mismos eran designados por las organizaciones profesionales agrarias.

En la modificación aportada por el Decreto 79/2002, de 20 de junio, por el que se establecen la composición y el régimen de funcionamiento de las Juntas Consultivas de las reservas regionales de caza de Castilla y León, se ha tenido en cuenta que, de acuerdo con lo recogido en la legislación aplicable, son los propietarios los que ostentan la titularidad cinegética y, por lo tanto, es justo que sean ellos mismos los que decidan su representación en estos órganos consultivos, lo que no impide que nombren a las organizaciones profesionales agrarias como sus legítimos representantes en las respectivas Juntas Consultivas. No obstante, se está estudiando la posibilidad de modificar el Decreto 79/2002, de 20 de junio, para dar cabida a las organizaciones profesionales agrarias.”

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente en atención a los argumentos que a continuación se expone.

En primer lugar, procedía determinar la conveniencia de que se integrase dentro de las juntas consultivas de las reservas regionales de caza algún representante de las organizaciones profesionales agrarias. En este sentido, nada cabía objetar a la inclusión dentro de aquéllas, como órganos asesores en los asuntos relacionados con la reserva, de tres representantes de los propietarios de terrenos situados en la reserva.

Ahora bien, esta inclusión no tenía por qué suponer necesariamente la desaparición de estos órganos de algún representante de las organizaciones profesionales agrarias y ello por cuanto la gestión de la reserva puede afectar a intereses representados por las mismas. En efecto, del mismo modo que obtienen representación en estos órganos las sociedades de cazadores locales o las asociaciones cuyo fin principal sea la promoción del estudio, la gestión o la defensa de los recursos naturales, deben tenerla también las organizaciones profesionales agrarias con un representante, al menos, de las mismas.

Con base en la argumentación expresada, procedía formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente en los siguientes términos:

“Modificar el Decreto 79/2002, de 20 de junio, por el que se establece la composición y el régimen de funcionamiento de las juntas consultivas de las reservas regionales de caza, incluyendo dentro de la composición de las mismas a un representante, al menos, de las organizaciones profesionales agrarias”.

A la resolución formulada, la Consejería de Medio Ambiente ha contestado señalando que, en aceptación de aquélla, se encuentra trabajando en la modificación del Decreto recomendada.

En definitiva, siguen llegando quejas a esta Institución en relación con los daños generados por el lobo y continúan dando lugar a la formulación de resoluciones dirigidas a la Consejería de Medio Ambiente. Es deseable que las medidas adoptadas desde los poderes públicos, inclusión hecha de una posible modificación de la configuración jurídica del lobo en Castilla y León, logren finalmente alcanzar la plena compatibilidad entre la protección del lobo y la defensa del patrimonio de los ganaderos de la Región, poniendo fin así a la problemática descrita.

4. ANIMALES DE COMPAÑÍA

El respeto, la protección y la defensa de todos los seres vivos, en general, y de los animales más próximos al hombre, en particular, son principios que, alcanzando un importante calado social, se han incorporado al ordenamiento jurídico y han dado lugar a la atribución de competencias a los poderes públicos en orden a garantizar su observancia.

Desde el punto de vista de la normativa autonómica, han sido la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 134/1999, de 24 de junio, las normas jurídicas encargadas de concretar aquellos principios generales

y de configurar las facultades que corresponde ejercer a las administraciones públicas en este ámbito material.

La aplicación, o ausencia de la misma, de las normas identificadas con anterioridad han dado lugar a la presentación ante esta Procuraduría de nueve quejas por los ciudadanos en el año 2003, lo cual supone un relativo incremento respecto al año anterior, en el que la protección de los animales de compañía había motivado la presentación de cuatro quejas.

Desde un punto de vista material, la situación de los animales abandonados, el cumplimiento de las condiciones higiénicas en las que deben estar los mismos, la presunta existencia de malos tratos a animales domésticos y, en fin, la garantía de la seguridad de las personas en las vías públicas ante la presencia de aquéllos, han sido, con carácter general, las problemáticas planteadas en este ámbito sectorial.

En primer lugar, la gestión por parte de las entidades locales de la recogida y mantenimiento de los animales abandonados hasta que sean recuperados, cedidos o sacrificados, ha dado lugar a algún conflicto que ha precisado de la intervención de esta Procuraduría para su solución.

Así, en el expediente de queja **Q/902/03** su autor planteaba una presunta ausencia de actuaciones por parte del Ayuntamiento de Valencia de Don Juan ante diversas denuncias presentadas ante el mismo, en las cuales se ponía de manifiesto la existencia de perros abandonados en la localidad que causaban molestias a los vecinos e, incluso, habían

protagonizado, siempre según la versión de los denunciantes, alguna agresión.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada al Ayuntamiento afectado, el cual procedió a informar a esta Institución de lo siguiente:

“... muchas personas se deshacen de sus animales de compañía de forma ciertamente irresponsable y demostrando poco sentido cívico, al margen del reproche moral de esta conducta. La situación se agrava en municipios como el nuestro, que pertenece a un entorno rural en el cual es difícil la vigilancia y control de los animales abandonados.

No obstante, se han mantenido contactos con entidades públicas y privadas para dar una solución adecuada al problema lo antes posible, porque no disponemos a fecha de hoy, de personal e instalaciones propias y adecuadas para la recogida sistemática de animales abandonados.”

A la vista de la información obtenida, así como del contenido de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular una resolución al Ayuntamiento citado en atención a los fundamentos jurídicos que a continuación se exponen.

Los principios antes citados de respeto, protección y defensa de todos los seres vivos, implican la intervención de los poderes públicos en

relación con el abandono de este tipo de animales, tanto desde el punto de vista de la conveniente recogida de los animales que lo sufran, como desde la perspectiva de la represión de las conductas que lo causen.

Al primero de los aspectos indicados se refieren los arts. 17 y siguientes de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, y 31 y siguientes del Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley indicada.

Los preceptos señalados, partiendo de una obligación genérica de adoptar las medidas adecuadas para evitar la proliferación de animales abandonados, designa a los ayuntamientos, o en su caso a las diputaciones provinciales, como entidades públicas encargadas de llevar a cabo la recogida de los animales abandonados, en la forma prevista en la normativa aplicable. Para ello, señala el art. 18 de la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, que dispondrán de personal adiestrado y de instalaciones adecuadas o concertarán la realización de dicho servicio con asociaciones de protección y defensa de los animales o con entidades autorizadas para tal fin.

Por otra parte, desde el punto de vista de la represión de las conductas que producen el abandono de los animales de compañía, cabe señalar que el art. 4.2 de la citada Ley 5/1997, de 24 de abril, prohíbe expresamente el abandono de animales. Consecuentemente, el art. 28.4 de la misma norma tipifica como infracción administrativa muy grave el incumplimiento de la prohibición citada.

La competencia para incoar y resolver los procedimientos sancionadores en la materia corresponde a los órganos de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la distribución funcional contemplada en el art. 33 de la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, art. redactado de conformidad con lo dispuesto en la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

Pues bien, conectando lo anterior con los hechos concretos que habían dado lugar a la queja citada, cabía señalar que recibidas en el Ayuntamiento antes citado diversas denuncias en las cuales se había manifestado la existencia de tres perros abandonados en una plaza del Municipio, no se había realizado por la Entidad Local la recogida de tales animales por insuficiencia de medios materiales y personales para llevarla a cabo.

Esta Procuraduría es consciente de la dificultad con la que se encuentran numerosos ayuntamientos pequeños para ejercer las competencias que el ordenamiento jurídico les atribuye, lo cual no debe impedir que desde esta Institución se inste a aquéllos a tratar de buscar fórmulas para poder ejercer adecuadamente sus funciones. En el caso de la recogida de animales abandonados, la propia Ley indica la posibilidad de acudir a la fórmula del concierto con asociaciones para la protección y defensa de los animales o con otras entidades autorizadas para aquel fin. Asimismo, también identifica a las diputaciones provinciales con entidades

locales supramunicipales que también vienen obligadas a la recogida de los animales abandonados cuando la misma no sea llevada a cabo por el Ayuntamiento correspondiente.

Por ello, procedía instar al Ayuntamiento en cuestión a que, con carácter general, llevase a cabo actuaciones dirigidas a intentar el concierto con alguna entidad o asociación del servicio de recogida de animales y a que, en relación con los animales cuyo abandono había sido denunciado o con otros que pudieran encontrarse en análoga situación en el término municipal citado, manifestase a la Diputación Provincial de León la situación de abandono existente y la imposibilidad material del Ayuntamiento indicado de proceder a la recogida de los animales abandonados.

Del mismo modo, de la información proporcionada a esta Procuraduría se desprendía que las denuncias presentadas ante el Ayuntamiento por el presunto abandono de tres animales en el término municipal de Valencia de Don Juan no habían dado lugar a actuación administrativa alguna, considerando esta Institución que hubiera procedido, además de la actuación antes indicada, dar traslado, con respeto a un principio de colaboración entre administraciones públicas, al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León de las mismas, para que este hubiera acordado, si concurrían las circunstancias para ello, la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Valencia de Don Juan en los siguientes términos:

“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 cuyo abandono ha sido denunciado o con otros que pudieran encontrarse en análoga situación en ese término municipal, manifestar a la Diputación Provincial de León la situación existente y la imposibilidad material de ese Ayuntamiento de proceder a la recogida de los animales abandonados.

Tercero.- Con fundamento en un principio de colaboración entre las administraciones públicas, poner en conocimiento del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León las denuncias recibidas en ese Ayuntamiento referidas al abandono de animales, inclusión hecha de las presentadas en relación con la situación de abandono de tres perros en la Plaza Santiago de esa localidad”.

La resolución indicada fue objeto de aceptación por el Ayuntamiento destinatario de la misma, lo cual una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, dio lugar a su archivo.

A las actuaciones administrativas adoptadas ante una situación presuntamente irregular, desde un punto de vista higiénico y sanitario, de animales de compañía se refería el expediente de queja **Q/1501/03**.

En el mismo, su autor planteaba una situación de abandono y precaria higiene de unos perros que se encontraban en la localidad de Espino de La Orbada, provincia de Salamanca.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca y al Ayuntamiento afectado.

En atención a mi petición de información, la Delegación Territorial citada me informó de lo siguiente:

“Con fecha 15/7/2003 se presenta en este Servicio Territorial escrito, haciendo referencia a la presunta situación de abandono y precaria higiene de unos perros en la localidad citada, de esta provincia. Así mismo se hacía referencia a los problemas de salud de la interesada, acompañando certificado médico de los mismos.

Con fecha 18 de julio de 2003, se requiere informe de la situación a los servicios veterinarios oficiales.

El día 25 de julio de 2003 se recibe, en este Servicio Territorial informe del veterinario oficial correspondiente a la zona de salud,

según el cual, y una vez girada visita de inspección, no ha apreciado la existencia de pulgas (...)”.

Por su parte, el Ayuntamiento citado me proporcionó la siguiente información en relación con la cuestión controvertida planteada:

“El Ayuntamiento tiene conocimiento de que existen unos perros en una cochera.

Los perros están registrados en el censo municipal de animales de compañía.

En el Ayuntamiento no se ha presentado ninguna queja por escrito en relación con esos perros.

El Ayuntamiento no lo ha puesto de manifiesto a la Administración autonómica, en concreto al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, porque en el Ayuntamiento no ha existido ninguna queja.”

Considerando la información recabada, se estimó oportuno formular una Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, con base en los argumentos que a continuación se exponen.

Como se desprende de la información obtenida, el veterinario oficial correspondiente a la zona de salud, emitió un informe, previa inspección del lugar, en el cual se limitaba a señalar “que no se ha apreciado la existencia de pulgas”. Sin embargo, en el informe indicado nada se decía acerca de las condiciones higiénico-sanitarias en las que se

encontraban los citados perros, ni de las características y dimensiones del lugar en el que se encontraban los animales indicados.

En este sentido, cabía señalar que la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía de Castilla y León y el Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, establecen una obligación genérica que vincula a los poseedores de los animales de mantenerlos en buenas condiciones higiénico-sanitarias, procurándoles instalaciones adecuadas para su cobijo y proporcionándoles alimentación y bebida. Correlativamente a esa obligación, el apartado segundo del art. 4 de la Ley citada prohíbe expresamente, entre otras conductas, mantener a los animales permanentemente atados o inmovilizados, no facilitarles la alimentación adecuada para su normal y sano desarrollo o mantenerlos en instalaciones inadecuadas desde un punto de vista higiénico-sanitario y con dimensiones y características inapropiadas para su bienestar. Las conductas citadas se encuentran tipificadas como infracciones administrativas en el art. 28 de la Ley.

Por ello, correspondiendo la competencia para la incoación de procedimientos sancionadores que se instruyan como consecuencia de las acciones u omisiones tipificadas como infracciones administrativas en la citada Ley a los Jefes de los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería, ante la presentación de un escrito como el que había dado lugar a la queja, en el cual se había puesto de manifiesto la presunta situación de encierro de unos perros, se debía verificar por la Administración

autonómica la posible concurrencia de conductas que pudieran ser constitutivas de infracción administrativa en materia de protección de animales de compañía.

En consecuencia, aunque era normal que el informe emitido por el veterinario oficial antes citado se hubiera limitado exclusivamente al aspecto sanitario de los hechos denunciados, por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social se debió dar traslado, en cumplimiento de un principio de coordinación entre órganos de una misma Administración pública (arts. 4, 18 y 19 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de la denuncia al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería para que, por el personal de éste, se hubieran adoptado las actuaciones inspectoras oportunas para verificar si las condiciones de encierro en las que se encontraban los perros en cuestión vulneraban lo establecido en la normativa reguladora de la protección de los animales de compañía. Estas actuaciones inspectoras eran las que, a juicio de esta Procuraduría, y a la vista de los argumentos jurídicos expuestos debían ser adoptadas.

Con base en la fundamentación expresada, se procedió a formular a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca una resolución en los siguientes términos:

“Realizar las actuaciones inspectoras necesarias dirigidas a verificar que las condiciones de encierro de los perros en cuestión respetan lo establecido en la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía de Castilla y León y en el

Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, incoando en caso contrario el correspondiente procedimiento sancionador.

Informar del resultado de las actuaciones indicadas a la persona denunciante de los hechos”.

La resolución anterior, además de al autor de la queja, fue puesta en conocimiento del Ayuntamiento afectado.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, se encontraba aún pendiente de recepción la contestación a la resolución citada.

Asimismo, también se ha planteado en esta Procuraduría en el año 2003, en relación con los animales de compañía, el presunto maltrato de los mismos. Así, en el expediente de queja **Q/1582/03**, una pluralidad de ciudadanos han planteado una presunta situación de abandono de un perro en una localidad de provincia de Ávila, y posterior muerte del mismo 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, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería y al Ayuntamiento afectado. Habiendo sido recibida la información solicitada a ambos organismos, en la fecha de finalización de

la elaboración del presente informe, aquélla se encontraba pendiente de estudio y análisis.

Por su parte, también la presencia de perros sueltos en las vías públicas ha sido una problemática que los ciudadanos han hecho llegar a esta Procuraduría en materia de animales de compañía. En concreto, en el expediente de queja **Q/2356/03**, se hace alusión a la frecuente existencia de perros sueltos, en una zona concreta de la localidad de León, algunos de ellos de gran tamaño, que, incluso, pueden haber 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 Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León y al Ayuntamiento, estando pendiente de recepción en la fecha de finalización de la elaboración del presente informe la información municipal.

Para finalizar el repaso a la actuación de esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos, en relación con los animales de compañía, cabe hacer referencia a una contestación a una resolución formulada por esta Procuraduría a la que me referí ampliamente en el informe correspondiente al año 2002. Esta resolución fue la dirigida al Ayuntamiento de León con ocasión de la tramitación de los expedientes de queja **Q/428/02** y **Q/1546/02**.

En la precitada resolución se instaba al Ayuntamiento de León la adopción de las medidas necesarias para agilizar la creación de nuevas

zonas de esparcimiento y paseo de animales de compañía y para la emisión de excrementos por los mismos en el término municipal de León, así como la tramitación de aquellos procedimientos sancionadores incoados por el Ayuntamiento citado en el año 2002, en relación con la tenencia de animales de compañía que aún no hubieran sido resueltos.

Pues bien, en el año 2003 el Ayuntamiento de León ha puesto de manifiesto a esta Procuraduría que, con carácter general, se aceptaba la resolución indicada.

ÁREA G

ÁREA G

TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

Expedientes Área.....	363
Expedientes remitidos a otros organismos	61
Expedientes admitidos.....	246
Expedientes rechazados.....	31

Trabajo y Seguridad Social parte de FSM corregida.

1. TRABAJO

La Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene entre 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.

A nivel estatal, destacar la existencia de una reforma normativa importante como la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que derogó la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.

En este año, se ha producido la consolidación de las competencias autonómicas en materia de trabajo, al ser éste el segundo año en el ejercicio de sus competencias por parte de la Administración autónoma. En primer

lugar, se encuentra la reestructuración orgánica que se ha producido en la Administración autonómica mediante la creación de la Consejería de Economía y Empleo por Decreto 2/2003, de Presidencia de la Junta de Castilla y León, por el que se establece su estructura orgánica, y que asume las competencias que en materia laboral tenía la Consejería de Industria, Comercio y Turismo. De esta forma, se mantiene la Viceconsejería de Trabajo, que pasa a denominarse de Empleo, manteniendo idéntico rango, a la que se adscriben dos Direcciones Generales: Economía Social y de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales.

El hito más importante es la reorganización definitiva de las competencias del Inem transferidas con efectos de 1 de enero de 2002, mediante la creación del Servicio Público de Empleo por Ley 10/2003, de 8 de abril, configurándose como organismo autónomo que se constituye, de conformidad con el art. 2 de la norma “para la realización, orientada al pleno empleo estable y de calidad, de aquellas actividades de fomento del empleo, formación para el empleo, orientación y de intermediación en el mercado de trabajo que se le atribuyan, en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, dirigidas a facilitar a los trabajadores demandantes de empleo la obtención de un puesto de trabajo adecuado, y a facilitar a los empleadores la contratación de trabajadores con formación y experiencia adecuada a sus necesidades de producción de bienes y servicios”. Dicho organismo autónomo entró en funcionamiento el uno de enero de dos mil cuatro, estableciéndose su estructura orgánica por el

Decreto 110/2003, de 25 de septiembre, en Servicios Centrales y Gerencias Territoriales en todas las provincias.

Asimismo, decir que, a diferencia con el año pasado, no se ha presentado ninguna queja sobre conflictos colectivos de trabajadores por crisis empresariales, como sucedió en las empresas Galletas Fontaneda, SA de Aguilar de Campoo, y Enertec, SA de la capital vallisoletana.

1.1. Formación Profesional

En este apartado, destacan las quejas presentadas por algunos alumnos y participantes en diversos cursos de formación e inserción profesional.

Cabe mencionar las quejas referidas a la selección de alumnos y monitores en las Escuelas-Taller organizados por las Administraciones Locales y la Comunidad Autónoma: así, la **Q/104/03**, hace referencia a la denegación a un alumno en el proceso selectivo del personal adscrito al 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 establecían 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.

Se requirió información a la Administración autonómica, informando ésta que la normativa aplicable viene recogida en 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. Se informa que el autor de la queja había superado provisionalmente la baremación de acceso a dicho curso, pero finalmente, con la entrevista de selección, no pudo superar el acceso a dicho curso, adjuntando igualmente ésta, actas y anexos variados. Tras una petición de ampliación a la Consejería, y ya remitida por la misma, está pendiente de estudio por esta Procuraduría.

Otra de las quejas se refiere a la disconformidad con el contenido, las condiciones y expectativas que conllevan la celebración de cursos de inserción profesional organizadas por la Consejería de Economía y Empleo. Así, quedó establecido en las reclamaciones **Q/1811/03** y **Q/1812/03**, que hacen referencia a las quejas contra la organización de un curso de Técnico en Sistemas Microinformáticos en la localidad de La Bañeza, en la provincia de León. De esta forma, se denunciaba la falta de transparencia del centro en lo referente al curso, dado que en los carteles anunciantes se ofertaba empleo por un año a la finalización de éste a un 15% de los alumnos asistentes, la falta de medios técnicos y material

necesarios, y la falta de control asistencial. Para ello, se solicitó información a la Consejería de Economía y Empleo, estando en estudio de la documentación facilitada por esta Procuraduría.

Por último, mencionar igualmente disconformidades con la organización de cursos de inserción y formación profesional por parte de los Ayuntamientos: así, cabe señalar en la **Q/2074/03** la disconformidad con la organización de un curso denominado, Agentes de Igualdad y Oportunidades amparado en la Iniciativa Comunitaria, Equal, que se iba a desarrollar en la ciudad de Salamanca organizado por su Ayuntamiento. En este caso, la queja iba dirigida contra la organización y funcionamiento de la Oficina de Promoción Económica y Empleo de dicho Ayuntamiento que citó a todos los aspirantes por anuncios insertados en prensa un determinado día y a una determinada hora, indicando como criterio de selección el del orden de entrada de las solicitudes, acompañada de la documentación pertinente. Sin embargo, ese día el criterio se modificó una hora antes de la apertura de la oficina, empezando a repartir unos números, indicando que era el equivalente en el número de registro, de manera que quien quisiera podía abandonar la cola y registrar los documentos en cualquier otro día del plazo. Por ello, manifestaba el autor de la queja su disconformidad, entendiendo que se había vulnerado el principio de igualdad de acceso que marca la normativa vigente.

Dicha queja se admitió a trámite, remitiendo la información solicitada al Ayuntamiento de Salamanca, estando en estudio por esta Procuraduría.

1.2. 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.

En cuanto a las relativas en 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), siguen siendo las mayoritarias en este campo, ya que se encuentran por encima del 60% de las quejas presentadas por los ciudadanos relacionadas con el sector de empleo y colocación, siendo 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).

Las presentadas, que corresponden a la Administración autonómica, se refieren a la gestión del personal transferido de las Oficinas del Instituto Nacional de Empleo: así, se dieron sobre esta cuestión dieciocho quejas referidas a las provincias de Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia y

Soria. Sin embargo, sobre la misma, esta Institución ya inició una actuación de oficio al respecto **OF/83/02**, por lo que nos remitimos a la parte del informe relativa a las actuaciones de oficio tramitadas por esta Procuraduría en el año 2003.

Queremos igualmente mencionar la **Q/1282/02**, que ya mencionamos en el informe del año pasado, y que hacía referencia a que el horario para renovar la tarjeta de demanda de empleo se limita en la Oficina de Empleo de la Plaza de Poniente de la capital vallisoletana a un horario de 9 a 11 de la mañana, considerando esta medida discriminatoria para los desempleados que tienen que ir a esta oficina.

Por ello, se admitió la queja a trámite y se facilitó la información por la entonces vigente Consejería de Industria, Comercio y Turismo, que informó ser cierto lo expuesto por el autor de la queja, y que ese horario estaba fijado por las Direcciones Provinciales del Inem antes de la transferencia. Por lo tanto, tras el traspaso de competencias, las Oficinas de Empleo se han integrado en la administración regional, a través del Servicio Público de Empleo regulado en el Decreto 110/2003, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Público de Empleo dependiente de la Consejería de Economía y Empleo.

En la actualidad, y de acuerdo con el art. 4 del Decreto 110/2003, éstas han pasado a denominarse Oficinas del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, adscritas a las Gerencias Provinciales de dicho Servicio,

aplicándose por tanto el régimen general de la normativa autonómica que se establece en el Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En dicho Decreto se establece la función de información y recepción de documentación, estableciéndose como horario de atención al público en el art. 33 para las oficinas periféricas que estén en edificios separados, el de 9 a 14 horas los días laborables de lunes a viernes. Sin embargo, la Disposición Adicional Tercera permite que, cuando la normativa especial, procedimental o procesal así lo exija, la recepción de los documentos se hará directamente por la unidad administrativa a la que corresponda su conocimiento, tramitación o gestión.

La Orden PAT/919/2003, de 27 de junio, hace público la relación de unidades en las que se realiza la función de registro, su ubicación y los días de horario y funcionamiento y establece para algunas Oficinas de Empleo el régimen general de funcionamiento y de registro, entre las que se encuentra la Oficina de Empleo de Poniente en la capital vallisoletana, mientras que para otras, realizan funciones de registro sólo en aquellas materias relacionadas con su actividad.

Por ello, la Oficina de Empleo de Poniente de Valladolid, no sólo debe registrar en el horario de atención al público documentos relativos a las competencias del Servicio Público de Empleo, sino cualquier otro, como Registro general en las funciones establecidas en el art. 38.4 de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

De esta forma, se efectuó la siguiente Resolución a la Consejería de Economía y Empleo:

“1. Que, el horario de atención al público y, por tanto, de la renovación de la tarjeta de la demanda o de mejora de empleo a los desempleados en la Oficina de Empleo Valladolid-Poniente sea de 9 a 14 horas de lunes a viernes laborables, de conformidad con lo establecido en la Orden PAT/919/2003, de 27 de junio, que hace pública la relación de unidades en las que se realiza la función de registro, su ubicación y los días de horario y funcionamiento.

2. Que, el horario de atención a los desempleados y de renovación de la tarjeta de la demanda o de mejora de empleo, sea el de atención al público de la Oficina de Empleo correspondiente sin que sea posible su limitación horaria, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”.

La Consejería de Economía y Empleo manifestó su aceptación indicando que se habían remitido las instrucciones precisas para su

cumplimiento a todas las Oficinas de Empleo de nuestra Comunidad Autónoma.

1.3. 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 establecida en el art. 40.2 CE, al determinar 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. En este apartado, mencionar la solución definitiva al problema expuesto en la **Q/2064/02**, que se refería a la existencia de unos presuntos problemas de suciedad y de malas condiciones higiénicas en el Conservatorio Provincial de Música de León y el Auditorio “Ángel Barja”, dependientes de la Diputación Provincial: así, en la entrada al auditorio, se encuentran habitualmente basura, cajas, cartones, plásticos, jeringuillas y una suciedad extrema; ello es debido a que durante muchas noches allí se cobijan indigentes y drogodependientes. Tras diversas gestiones, la Diputación Provincial de León informó que se estaban ejecutando las obras de cerramiento al Auditorio del Conservatorio, por lo que se solucionaba definitivamente este problema que ponía en riesgo la seguridad de los

trabajadores. Las citadas obras dieron comienzo en fecha 18 de Agosto de 2.003, estando prevista su finalización para el próximo 18 de Octubre de 2.003. Asimismo, la Consejería de Economía y Empleo comunicó de que había hecho un seguimiento de este caso, mediante los pertinentes requerimientos que marca la legislación en prevención de riesgos laborales.

Otra de las cuestiones a tratar en este apartado son los expedientes de responsabilidad por falta de medidas de seguridad e higiene por accidente de trabajo, y la necesidad de su ágil tramitación por parte de la Administración autonómica, en el caso de fallecimiento de trabajadores por accidentes laborales, para determinar la responsabilidad empresarial al respecto y el consiguiente retraso que se pudiera producir de las prestaciones sociales. Así sucedió en **Q/246/03**, que se refería a la tardanza en la resolución de un recurso de alzada en un expediente de este tipo, como consecuencia del fallecimiento de un trabajador vecino de una localidad de la provincia de León, en una obra en la ciudad de Salamanca. Ante este accidente, la Inspección de Trabajo levantó acta en la que proponía un recargo del 50% de las prestaciones de viudedad y orfandad a cargo de la empresa contratista principal de la obra. Por todo ello, la Oficina Territorial de Trabajo de Salamanca dictó resolución por la que sancionaba a la empresa, aceptando la propuesta de la Inspección. Sin embargo, contra dicha resolución, la empresa interpuso recurso de alzada que tiene que sustanciarse en la Dirección General de Relaciones e

Intermediación Laboral de la Viceconsejería de Trabajo, sin que se hubiera presuntamente resuelto todavía ese recurso.

El problema se agrava, porque, según el autor de la queja, habían transcurrido más de tres años desde la muerte del obrero, y mientras no se resuelva este recurso de alzada, la Dirección Provincial de León del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) no puede dictar resolución, en virtud de la cual, se imponga a las empresas el recargo en las prestaciones por pensiones de viudedad y orfandad .

Tras la información facilitada por la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se comprueba que efectivamente se levantó Acta de inspección en enero de 2000, por el fallecimiento de este operario en una obra consistente en la apertura de pozos y zanjas para colocar los correspondientes tubos colectores. De esta forma, cuando se disponían a salir del fondo de la zanja, se produjo un desprendimiento de tierras en una de las paredes, que golpearon con violencia y aprisionaron a este trabajador y a su compañero, desprendiéndose además una losa de hormigón de dicho vial de más de 1 m. de longitud, de forma que el desprendimiento causó el fallecimiento prácticamente instantáneo.

Sin embargo, sobre estos hechos, se instruyeron diligencias penales que obligaron a la paralización del expediente administrativo sancionador, hasta que, tras comprobar que se habían archivado los hechos en vía penal, se resuelve, con fecha 13 de marzo de 2002, por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca el expediente sancionador,

imponiendo a las empresas responsables una multa por estos hechos al considerarse infracción muy grave en su grado mínimo. Contra esta Resolución interponen con fecha 24 de abril de 2002, Recurso de Alzada las empresas sancionadas, y tras los informes pertinentes, se remite para su Resolución a la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral de la Viceconsejería de Trabajo, con fecha 28 de junio de 2002.

Pero no se produjo ningún nuevo acto administrativo hasta el 14 de marzo de 2003 en el que se efectúa la propuesta del Servicio de Seguridad y Salud Laboral, por la que se realiza la desestimación del Recurso de Alzada presentado; sin embargo, el informe preceptivo de Asesoría Jurídica de la Consejería entiende que se ha producido la omisión del trámite de alegaciones en el procedimiento sancionador por lo que finalmente se resuelve con fecha 25 de abril de 2003, por la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral de la Viceconsejería, retrotraer el procedimiento al momento de notificación del Acta de Infracción para la subsanación del trámite de alegaciones.

Desde un punto de vista formal, el art. 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, determina que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada será de tres meses; sin embargo, en este supuesto se ha producido un incumplimiento de éstos, ya que ha pasado un año desde la interposición del recurso por las empresas interesadas (17 y 18 de marzo de 2002), hasta su resolución (25 de marzo de 2003), plazo que debe considerarse totalmente excesivo, con un tiempo de inactividad

administrativa desde junio de 2002, que se remite la documentación desde la Oficina Territorial de Trabajo de Salamanca, hasta marzo de 2003, cuando se efectúa la propuesta de la Sección correspondiente en la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral. El incumplimiento del plazo de resolución ha determinado, no sólo una demora excesiva en la tramitación del procedimiento sancionador, contrario al principio de eficacia que debe regir la actuación de las Administraciones Públicas, sino también ha supuesto un retraso considerable en la tramitación del procedimiento de responsabilidad por recargo en las prestaciones de la Seguridad Social, que podría beneficiar a la viuda y huérfanos del trabajador fallecido, al estar esperando la Dirección Provincial de León del Instituto Nacional de Seguridad Social la firmeza de la resolución sancionadora, que deviene firme únicamente tras la resolución del recurso de alzada interpuesto por las empresas sancionadas (art. 138 de la Ley 30/1992).

Desde un punto de vista material, esta Procuraduría está de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, ya que, al haberse suspendido el procedimiento sancionador por estar sustanciándose los hechos en el orden jurisdiccional penal, no ha habido trámite de alegaciones, tal como lo habían indicado las empresas sancionadas. En conclusión, en este procedimiento sancionador en materia de prevención de riesgos laborales, se había infringido el derecho del presunto responsable a formular alegaciones establecido

genéricamente en el art. 135 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y también en el art. 52 del RDLeg 5/2000 citado, por lo que esta Procuraduría está de acuerdo con la retroacción del procedimiento ordenada por Resolución de la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral, de 25 de abril de 2003.

En lo que respecta al retraso en el recargo de las pensiones de viudedad y orfandad, esta cuestión no puede ser fiscalizada por esta Procuraduría, al ser una materia excluida de sus competencias, por no referirse directamente a la actuación de la Administración Regional, ni de los Entes Locales de Castilla y León, sino a la Dirección Provincial del Inss, de León dependiente de la Administración del Estado, por lo que se remitió esta cuestión al Defensor del Pueblo, al ser el Comisionado competente.

Por último, recordar igualmente que el art. 42.1 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, reconoce la compatibilidad de estos procedimientos sancionadores, con las posibles indemnizaciones civiles por daños y perjuicios a favor de los herederos del trabajador fallecido, en el caso de que así lo solicitasen y se reconociese por la jurisdicción ordinaria competente.

Por ello, se efectuó la siguiente resolución a la entonces vigente Consejería de Industria, Comercio y Turismo:

“1. Que, se resuelva lo antes posible el procedimiento sancionador incoado por presunta infracción en materia de prevención de

riesgos laborales a las empresas implicadas, al considerarlo la Dirección Provincial de León del Instituto Nacional de la Seguridad Social, un presupuesto necesario para la posible concesión del recargo de prestaciones de viudedad y orfandad derivadas del accidente de trabajo y posterior fallecimiento del trabajador.

2. Que, se tomen las medidas pertinentes en la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral de la Viceconsejería de Trabajo, dependiente de esta Consejería, a los efectos de disminuir el tiempo de tramitación de los recursos administrativos de alzada en los procedimientos sancionadores, y evitar de esta forma una demora de un año, como es el supuesto objeto de esta queja, y así cumplir el plazo de tres meses para resolver y notificar, establecido en el art. 115.2 de 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”.

Esta resolución fue aceptada en todos sus términos por parte de la Consejería de Economía y Empleo, que había asumido las competencias en materia de trabajo.

2. 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: Inersso”, correspondiendo, de acuerdo con los Reales Decretos de traspasos de competencias, la gestión de las pensiones en su modalidad no contributiva, correspondiendo el resto a las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En esta materia se han presentado más de sesenta quejas; sin embargo, 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 con profusión 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, queremos 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.

Asimismo, hay que tener en cuenta todavía el problema que afectó en nuestra Comunidad Autónoma a determinadas familias, como fue el síndrome tóxico y la compatibilidad de las prestaciones extraordinarias de síndrome tóxico con las del régimen ordinario de Seguridad Social. Al respecto, cabe citar la **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 efecto, según el escrito de queja, existen numerosos afectados en la Comunidad Autónoma de Castilla y León de este síndrome tóxico, calificado en la Exposición de Motivos del RDL 3/1999, de 26 de febrero, se analizará posteriormente como “catástrofe sanitaria” y que dieron lugar al inicio de una serie de medidas jurídicas, establecidas en primer lugar, en el RD2448/1981, de 19 de octubre, sobre protección a los afectados por el síndrome tóxico. En dicha normativa, se establecía el derecho a percibir una pensión de invalidez permanente para aquellos que, agotado el período máximo de duración de la ILT, siguiesen imposibilitados para reanudar su trabajo, previéndose que la invalidez tuviese carácter definitivo, sin añadir ningún requisito sobre fortuna personal del beneficiario y sin previsión de extinción por circunstancia alguna, y estableciéndose igualmente el derecho a una pensión de jubilación para los mayores de 65 años de edad que fuesen inhabilitados para el trabajo. Sin embargo, el art. 1.3 de dicho Real

Decreto, establecía el reembolso de dichas ayudas por los beneficiarios tras el cobro de las indemnizaciones civiles correspondientes.

Así, se inició igualmente por las instancias judiciales las actuaciones tendentes a esclarecer y depurar las responsabilidades derivadas de estos hechos que culminaron con la Sentencia de 23 de abril de 1992, de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, por la que se condenan como responsables penales y civiles del envenenamiento a determinadas personas, y la Sentencia de 26 de septiembre de 1997, por la que se declaró la responsabilidad civil subsidiaria del Estado. Por ello, se dictó el RD-Ley 3/1999, de 26 de febrero, por el que se establecieron el pago de las indemnizaciones derivadas de dicha Sentencia, implatándose un plazo para ello.

Sin embargo, el autor de la queja entiende que muchos de estos afectados, debido a su enfermedad e impedimento para desempeñar un puesto de trabajo durante su período de enfermedad, no han podido cumplir el período mínimo de cotización y causar derecho a la pensión contributiva por invalidez o jubilación, por lo que, en la actualidad, han percibido la indemnización estatal por un asunto responsabilidad de éste, pero sin percibir las pensiones contributivas a las tendrían derecho, si hubiesen podido seguir trabajando. Por ello, la Disposición Adicional vigésima primera de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, determinaba que “El Gobierno estudiará la situación de los afectados por el síndrome tóxico, en orden a establecer

una cobertura económica y social para aquéllos que, tras percibir el importe determinado por la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1997, se encuentren en situación de especial necesidad”.

El Gobierno, según noticias, no ha tomado medidas para paliar la situación de los afectados por el síndrome tóxico. El autor de la queja expone que una de las medidas puede ser la consideración de éstos en situación asimilada al alta. En efecto, esta situación 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, se establece para quienes en determinados supuestos se encuentren dentro del campo de aplicación de la Seguridad Social: situación legal de desempleo, excedencia por cuidado de hijo con reserva de puesto de trabajo, víctimas de terrorismo, huelga o cierre patronal.

Además, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entiende la adscripción a la situación asimilada al alta con un criterio de flexibilidad, sin rigor formal y con un criterio humano e individualizador acorde con la realidad y la circunstancia de cada supuesto en concreto, con el fin de evitar supuestos no justificados de desprotección (STS de 26 de enero de 1998). En tal sentido, la Sentencia núm. 2088/2000, de 2 de marzo, de la Sala de lo Social del TSJ, de Cataluña:

“En cuanto a la referida alta asimilada del causante, el primer aspecto de la censura jurídica trata de cuestionar la aplicación de

una interpretación flexible del requisito legal de referencia, y que como se decía, entre otras, en sentencias de esta Sala de suplicación, núm. 5831/1991, de 29 de julio (rollo 9646/1998,) encontró eco en repetidas sentencias anteriores de esta misma Sala de suplicación (SS núm. 1651/1996, de 15.03: rolo 5522/1995. núm. 794/1997, de 02.12: rolo 2801/1995). Y como se decía allí, tal criterio estaba en sintonía con la doctrina manifestada en sentencias de la Sala IV del TS, tales como la de 19 de diciembre de 1996 (RJ 1997\1885), recaída en un recurso de casación para la unificación de doctrina (recurso 1159/1996), con cita de otras anteriores de la propia Sala de lo Social del TS, ex antiguo artículo 94 de la Ley General de la Seguridad Social de 1974. Se trataba de considerar que tras una vida regular de afiliación-cotización, no puede considerarse truncado el acceso a las prestaciones (cuando así lo exigen), por el hecho de circunstancias ajenas a la voluntad del causante o beneficiario, que en general no demuestran desvinculación a la Seguridad Social. Comprendiéndose en tal situación los casos, no sólo de desempleo protegido –ya comprendido legalmente– sino también de desempleo involuntario no subsidiado, y más, si subsigue al protegido. A lo que por la misma razón, son equiparables situaciones de enfermedad, incompatible con la intención de trabajar”.

Se trata así de impedir, por esta vía, que quien haya estado en alta y haya cotizado a la Seguridad Social, queden desprotegidos, habiéndose considerado así casos de personas con dolencias psíquicas (STSJ de Madrid de 13 de julio de 1989), alcoholismo (STSJ de Castilla-La Mancha de 26 de octubre de 1991), drogodependencia (STS de 27 de mayo de 1998), enfermos de VIH (STSJ de Cataluña de 5 de diciembre de 2000). Por estas mismas razones, las víctimas de terrorismo, fueron incluidas, de acuerdo con el RD, 1576/1990, de 8 de diciembre, que regula la concesión de pensiones extraordinarias motivadas por actos de terrorismo.

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.

En febrero del año 2003 se registró de entrada escrito de queja con el número de referencia **Q/05-470/03**. Dicho escrito se refería a un expediente tramitado -al amparo del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la Federación Rusa- por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

La persona reclamante, de origen español, fue desplazada, siendo menor de edad, al territorio de la ex URSS como consecuencia de la guerra civil española.

Según certificado de la Sociedad de la Cruz Roja de Rusia, dicha persona llegó a la URSS en 1937 integrando un grupo de niños españoles evacuados con motivo de la guerra civil de España y vivió y trabajó en la ciudad de Moscú.

Según ese mismo certificado, la antigüedad de trabajo durante su estancia en la URSS, de 1937 a 1994, es de 43 años, 1 mes y 17 días, disfrutando de la Seguridad Social durante el periodo de actividad laboral y en correspondencia con las leyes vigentes en la URSS.

A la vista de la documentación que obraba en esta Procuraduría, parecía que el expediente tramitado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se encontraba, en ese momento, pendiente de resolución ya que por parte del Fondo de Pensiones de la Federación Rusa no se había remitido el correspondiente certificado sobre la condición de pensionista de dicha persona así como sobre la cuantía de la pensión percibida (desglosada desde el año 1996).

En virtud de lo expuesto, este Procurador se dirigió tanto del Defensor del Pueblo de la Federación Rusa como al Fondo de Pensiones Ruso con fecha 27 de marzo de 2003. También, y con fecha 2 de julio de 2003, al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En contestación a nuestro escrito, el Defensor del Pueblo Ruso nos comunicó que, dentro del Fondo de Pensiones, se encuentra una subdivisión especial, el Departamento de gestión de pensiones de los ciudadanos que viven en el extranjero, y que él mismo propuso al encargado de dicho Departamento que se resuelvan todos los asuntos planteados en nuestro escrito.

Con posterioridad y, en concreto, con fecha 7 de julio de 2003, me dirigí nuevamente al Defensor del Pueblo de la Federación Rusa. Ello debido a que, aunque, como se ha dicho, nos comunicó que el Fondo de Pensiones nos informaría acerca de los resultados, dicha información no obraba en la actualidad en nuestras oficinas.

En el mismo escrito, le hacía saber que, debido a problemas técnicos, no había sido posible ponernos en contacto con el citado Centro Directivo ni mediante fax ni por vía telefónica. Todo ello pese a los numerosos intentos en este sentido.

El Fondo de Pensiones ruso contestó, con fecha 18 de agosto de 2003, a este Procurador indicando que la Administración de Pensiones de ciudadanos que viven en el extranjero había examinado nuestro escrito a propósito de la ausencia, en el departamento del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de datos sobre la pensión en Rusia de la citada persona.

Nos indica que *“XXX recibe una pensión sobre la base del expediente, desde el 24-2-1996”*. Y continúa *“Un segundo apartado del formulario en relación con el expediente E/FR-3 BIS, fue devuelto el 10-*

11-2000, n° IP-21/5826, para su nueva formulación, pues el formulario no contiene la firma ni el sello del órgano competente en España”.

Concluye el citado organismo indicando que “hasta el 21-7/2003, la nueva petición en relación con el expediente E/FR-3 BIS no ha llegado a nosotros. Y que después de recibir en esta Administración el formulario indicado, el documento será completado con los datos correspondientes y devuelto al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)”.

Con fecha 5 de septiembre de 2003, se recibe comunicación del Instituto Nacional de la Seguridad Social en la cual me pone de manifiesto que, habiendo recibido del Consulado General de España en Moscú la documentación solicitada en relación con el citado expediente de jubilación, se va a proceder a resolver el mismo. Con fecha 19 de septiembre de 2003, se registra nueva comunicación de la citada Dirección General en la cual indica que ha resuelto aprobar, con fecha 10 de septiembre de 2003, la prestación de jubilación.

3. SERVICIOS SOCIALES

3.1. Servicios sociales básicos

En este apartado, se analizan las quejas recibidas en esta Institución en relación con la gestión de la ejecución de prestaciones de nuestra Comunidad Autónoma.

Un primer bloque de quejas se refiere a la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción (IMI), regulados en el Decreto 197/2000, de 21 de

septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León. Dicho Decreto, tal y como se recoge en su Exposición de Motivos, regula la citada prestación como expresión de la solidaridad de todos con los que están en procesos de exclusión social. De hecho, con la ayuda social se persigue alcanzar los siguientes objetivos fundamentales: por un lado, garantizar el acceso de personas desfavorecidas a una renta mínima mensual y por otro lado, abordar procesos de integración social y laboral, de modo que el reconocimiento del derecho a la prestación esté acompañado de la elaboración y desarrollo de un Proyecto Individualizado de Inserción, adaptado a las necesidades y peculiaridades de cada persona y familia teniendo en cuenta su entorno social.

Así, cabe citar el expediente registrado con el número de referencia **Q/552/03**, cuyo objeto coincide con el asunto abordado en una actuación de oficio realizada en el año 2001 por esta Procuraduría (**OF/130/01**), y sobre la que se ha vuelto a insistir este año (**OF/17/03**). En dicha queja se planteaba el problema de la necesaria compatibilidad entre la pensión de viudedad y la percepción del Ingreso Mínimo de Inserción. En su día, esta Institución dirigió una resolución a la Gerencia de Servicios Sociales recomendando la modificación del artículo 5, apartado a), del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, a fin de reconocer, con carácter general, la condición de beneficiarios del IMI a

aquellas Unidades Familiares en las que alguno de sus miembros percibiera una prestación, contributiva o no contributiva, de cualquiera de las Administraciones Públicas por importe inferior al determinado para la prestación de IMI por la Ley anual de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La respuesta de la Gerencia Regional de Servicios Sociales fue favorable a la necesidad de reconocer la condición de beneficiarios de IMI a las unidades familiares en las que alguno de sus miembros, percibiera una prestación pública por un importe inferior al determinado para la ayuda de IMI en la Ley de Presupuestos de la Comunidad.

En la mayor parte de las quejas analizadas por esta Institución, sobre dicha cuestión, (**Q/497/03** y **Q/1926/03**) no se ha observado ninguna irregularidad en la tramitación de la concesión de dicha prestación y en la exigencia de su reintegro por parte de las administraciones implicadas (autonómica o local), facilitando esta Procuraduría a los autores de la queja información sobre las vías sociales existentes para su conocimiento.

En este mismo apartado cabe citar los expedientes en los que se aludía a la situación de los emigrantes retornados a esta Comunidad Autónoma desde Ibero América, concretamente desde Argentina. Dichos ciudadanos se encontraban con la falta de prestaciones económicas específicas para atender situaciones de necesidad socioeconómicas. Esta situación se reflejaba en el expediente **Q/1006/02** recogido en el Informe Anual del año 2002. En el año 2003 la cuestión ha sido planteada

nuevamente en el expediente **Q/1698/03**. Esta Procuraduría, en el año 2002, tras analizar la situación apuntada, dictó una Resolución dirigida a la Gerencia Regional de Servicios Sociales recogida, como se ha dicho, en el informe del año 2002, en el que se puede consultar su exacto contenido, cuyo tenor literal era el siguiente:

“1.- Que, se estudie por parte de la Gerencia Regional de Servicios Sociales, dentro de las posibilidades presupuestarias, el establecimiento de una línea de ayudas de carácter extraordinario destinadas a sufragar los gastos de primer establecimiento en nuestra Comunidad Autónoma.

2.- Que, para cumplir el mandato establecido en el art. 8.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se articule un sistema de ayudas de forma similar al establecido con el Ingreso Mínimo de Inserción para los menores de 65 años de edad, que tengan naturaleza periódica y dirigidas a todas aquellos emigrantes castellanos y leoneses retornados, mayores de 65 años de edad que cumpliendo todos los requisitos para percibir una pensión de jubilación en su modalidad no contributiva, no cumplan el requisito legal previsto de residencia en España, hasta que puedan percibir esta pensión de jubilación en su modalidad no contributiva

3.- Que el límite temporal de estas ayudas sea el necesario hasta que estas personas puedan percibir la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva”.

En respuesta a dicha resolución (dato que no consta en el informe del año 2002), la Gerencia de Servicios Sociales indicó que se estaba estudiando la posibilidad de proporcionar una ayuda periódica dirigida a los mayores de 65 años, que cumpliendo todos los requisitos para percibir una Pensión No Contributiva, no cumplan el requisito legal previsto de residencia en España. La ayuda tendría un límite temporal hasta que esas personas pudieran percibir la pensión no contributiva. Dicha propuesta, según el informe recibido, se está valorando en términos tanto presupuestarios, como de legalidad y oportunidad.

De todo lo indicado se informó al interesado en el expediente arriba mencionado.

Esta Institución espera que la modificación a la que apunta la Administración se efectúe lo antes posible, para atender a la situación de estos emigrantes que a la vuelta a su hogar, carecen de protección social por falta de residencia efectiva anterior en nuestro país, a pesar de ser españoles.

3.2. Minusvalías

Al igual que en años anteriores, durante el año 2003 las quejas presentadas por las personas con discapacidad en Castilla y León siguen aludiendo en gran medida a las barreras existentes, barreras que dificultan su movilidad y su calidad de vida.

En relación con este problema las principales actuaciones desarrolladas por la Institución se han dirigido a determinados Ayuntamientos de la Comunidad, tanto porque un gran número de quejas procede de sus municipios, como por encontrarse en tramitación algunas anteriores de cuyo objeto se dio cuenta en informes anteriores.

De igual forma, parece oportuno destacar la sorpresa que ha causado en un gran número de ciudadanos el hecho de que la construcción sin barreras y la eliminación, con más o menos celeridad, de las existentes, esté siendo una realidad. Ello no obstante, también debe indicarse que en muchos casos los locales comerciales, los de ocio y los edificios públicos se abren con barreras, incluso en edificios nuevos.

A lo largo del año 2003 se ha observado un incremento del número y trascendencia de los expedientes abiertos a instancia de ciudadanos provenientes de sectores marginales y deprimidos, necesitados de una pensión asistencial.

3.2.1. Valoración

En este apartado cabe destacar el expediente **Q/1651/03**, remitido en su día al Defensor del Pueblo. En dicha queja queda reflejada la problemática general suscitada por la aprobación del RD 1971/1999, de 23 de diciembre, entre la población minusválida.

En concreto, en el expediente citado se aludía a la situación de un niño de 7 años, afectado de una enfermedad de las consideradas raras por su escasa incidencia en la población.

En el caso planteado en el expediente citado, la afectación parecía ser exclusivamente motórica, presentando el afectado un patrón de marcha característico (de puntillas), con dificultades tanto para la bipedestación, por la falta de equilibrio, como para la locomoción (andar, correr, saltar, subir y bajar escaleras, etc. Por esta razón sus padres habían solicitado un certificado de minusvalía.

Los padres, aunque consideraban que su hijo no era menos válido que cualquier persona, pensaban que no podría luchar por la vida y participar en ella en igualdad de condiciones con las demás personas. Una muestra de ello es que en la escuela estaba dictaminado como ACNEE motórico, por lo que necesitaba fisioterapeuta y cuidadora. El aula de su grupo de referencia estaba situada siempre en la planta baja del edificio, para que no tuviera que subir y bajar escaleras, necesitando un acompañante en las entradas, salidas y recorridos por el colegio para evitar que cualquier pequeño empujón, aunque fuese involuntario, pudiera acabar con el niño en el suelo y atropellado por sus compañeros.

La enfermedad aludida en el estado actual de desarrollo de la ciencia, es incurable, y sólo son posibles tratamientos paliativos que tratan de estabilizarla, retardar lo más posible su avance o minimizar los síntomas musculares que dificultan la movilidad. Por eso, el menor estaba siendo

tratado en varios niveles para lograr la mayor autonomía posible y que no reconociera más límites que aquellos que le resultaban físicamente imposibles.

Sin embargo, intentar que el niño estuviera lo mejor posible de alguna manera se volvía en su contra y en este sentido, en el escrito recibido en la Institución se indicaba que al menor solo se le había reconocido un grado de minusvalía del 15%. Ese porcentaje era prácticamente equiparable a un 0% a la hora de intentar acceder a cualquier tipo de ayudas para discapacitados.

Cualquier persona con un 15% de minusvalía no tiene la consideración de discapacitado, por lo que aquí se da la paradoja de que puede recibir una serie de atenciones en la escuela que aparentemente son arbitrarias, y que dependerán de la mejor o peor voluntad del funcionario de turno o de los nuevos criterios de homogeneización entre las administraciones para que permanezcan o se retiren. En este supuesto se trataba de una enfermedad degenerativa, pero una enfermedad tratable. Es evidente que hay que adoptar medidas para integrar en la sociedad a los discapacitados, pero estas han de ser medidas 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 ayudas no llegan a tiempo, la experiencia de la Institución es que por méritos propios se alcanzan los niveles de incapacidad exigidos por los baremos.

Asimismo, cuando estas personas llegan al mercado laboral, se ven en una situación muy curiosa: no podrán realizar una serie de trabajos, porque su enfermedad se lo impedirá, pero tampoco podrán optar a los reservados para discapacitados, porque no estarán reconocidos como tales. Esta consecuencia hace que la elevación de los niveles de exigencia en la baremación de los criterios de minusvalía esté creando un problema común a muchos otros afectados.

En el expediente **Q/236/03** el reclamante manifestaba su desacuerdo con los criterios aplicados por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León al calificar cierto grado de minusvalía en las revisiones llevadas a cabo en los dos últimos años. Dicha calificación, por el momento, impedía al interesado el acceso a determinadas prestaciones sociales, al no haber alcanzado el porcentaje exigido, del 33% en general y del 65% en el caso concreto para recibir las pretendidas ayudas.

Esta Institución aclaró al interesado que el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía se encuentra regulado en el RD 1971/1999 de 23 de diciembre. Según dicha norma la calificación constituye una actuación facultativa por lo que se refiere a los equipos competentes para llevarla a cabo y a los baremos determinantes de la valoración.

Por otra parte esa actuación facultativa, así como el número y cualificación de los miembros de los equipos y los baremos aplicables, están minuciosamente especificados en la aludida norma, según conceptos

técnicos susceptibles de ser manejados solamente por el personal cualificado para ello. Así, según su artículo 8º, de los órganos técnicos y equipos de valoración y orientación formarán parte, al menos: médico, psicólogo y trabajador social, conforme a criterios interdisciplinarios.

Según la normativa de aplicación, las funciones de dichos órganos técnicos y de los equipos de valoración y orientación son:

a) Efectuar la valoración de las situaciones de minusvalía y la determinación de su grado, la revisión del mismo por agravación, mejoría o error de diagnóstico, así como también determinar la necesidad de concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida diaria y las dificultades para utilizar transportes públicos colectivos.

b) Determinar el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión del grado de minusvalía por agravación o mejoría.

Además, el régimen de funcionamiento de los órganos técnicos competentes de las Comunidades Autónomas y de los equipos de valoración y orientación del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales es el establecido en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el caso concreto analizado en el expediente arriba citado, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora, teniendo en cuenta la deficiencia física, los factores sociales complementarios, la reducción de la

movilidad y la posible necesidad de ayuda de tercera persona, estimó un 15% de discapacidad global por resolución de 28-6-2002 y posteriormente por resolución de 10-1-2003 un 19%.

Por su parte, la Gerencia de Servicios Sociales de León, valorando, según procede, los mismos aspectos, apreció un 24% en su resolución de fecha 21-11-2003.

Pues bien, una vez analizada la documentación obrante en esta Institución no fue posible deducir en ninguno de los casos infracción de las normas de procedimiento ni de las relativas a la aplicación de los baremos.

Únicamente cabía detectar una diferencia en las puntuaciones como consecuencia del margen dejado por la norma al criterio del órgano calificador. Ahora bien, dicha diferencia no revestía mayor trascendencia, al no sobrepasarse el mínimo necesario para el reconocimiento como persona discapacitada (33%).

Por lo demás, las bases del diagnóstico para aplicar la puntuación correspondiente son cuestiones que escapan a las competencias de esta Institución y así se indicó al reclamante en este expediente en concreto y a todos los ciudadanos que han acudido a la Institución planteando la misma cuestión.

Además, esta Procuraduría, con relación a esta cuestión, ha informado a todos los interesados de que la oficina del Defensor del Pueblo

inició en su día una investigación, como resultado de la cual el 16 de noviembre de 2001, dictó la siguiente resolución:

«Los baremos establecidos por el RD 1971/1999 fueron elaborados por un grupo de trabajo con participación de profesionales de los equipos de valoración de todas las comunidades autónomas y con el asesoramiento de especialistas en cada una de las materias que contienen. Con ello, se ha pretendido dar un tratamiento homogéneo a todas y cada una de las situaciones de discapacidad originadas por deficiencia de los distintos órgano, aparatos o sistemas.

Se pone de manifiesto que antes de la entrada en vigor del RD el Imserso procedió a la formación en la aplicación de los nuevos baremos, a los equipos de valoración de todas las comunidades autónomas. Así mismo, con el objeto de facilitar su correcta utilización, la Subdirección General del Plan de Acción y Programas de Personas con Discapacidad de dicho Instituto, tiene abierta una línea de consulta permanente para resolver los posibles problemas que pueden surgir en la práctica diaria.»

Dado que las modificaciones introducidas en los baremos que hay que aplicar (en relación con los que se aplicaban con la legislación anterior) fueron objeto de un detenido estudio y valoración por parte de profesionales y especialistas técnicos en cada una de las materias, tomando

como referencia el modelo propuesto por la OMS en la clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, además habían sido informados por el Consejo Rector de Minusválidos antes de su tramitación, la oficina del Defensor del Pueblo entendió que los criterios científicos en cuanto tales, avalados por la experiencia y profesionalidad de los técnicos, no eran susceptibles de ser por el momento supervisados.

Finalmente se informó al reclamante en el expediente arriba citado de la creación de la Comisión Estatal de Coordinación, Seguimiento y Valoración del Grado de Minusvalías como órgano encargado de velar por la equidad y con competencia para estudiar los posibles problemas surgidos en la práctica diaria de los equipos, así como proponer modificaciones de la norma.

3.2.2. Ayudas públicas

3.2.2.1. Económicas

En el expediente **Q/1612/03** una persona mostraba su disconformidad con la denegación por parte de la Gerencia de Servicios Sociales de una solicitud de ayuda presentada para instalar una calefacción de gasóleo, al carecer el posible beneficiario de la ayuda de la fuerza física precisa para transportar el carbón hasta su piso.

En su resolución denegatoria, la Gerencia partía de la circunstancia de que la convocatoria se refería a la Adaptación Funcional del Hogar, entendiendo que la solicitud presentada no se correspondía con los

objetivos de la Resolución de eliminar los obstáculos objetivos a la movilidad, comunicación y que faciliten el desenvolvimiento en la vida diaria (Base tercera – B.1.2. de la convocatoria).

En vista de la cuestión planteada, se dirigió escrito al reclamante indicándole que esta Procuraduría compartía el criterio de que las necesidades de las personas minusválidas en relación con las condiciones de habitabilidad de la vivienda deben ser contempladas desde el principio de que no solo es imprescindible que aquella no tenga barreras que impidan el movimiento, sino que en general ha de reunir un mínimo de cualidades de salubridad, así como otras que hagan posible la permanencia en ella de manera autónoma, sobre todo teniendo en cuenta la insuficiencia de otros recursos como la ayuda a domicilio, la existencia de un mayor número de centros públicos para discapacitados físicos, etc.

De todos modos, el expediente fue archivado al no apreciarse la existencia de irregularidad administrativa en la cuestión planteada, aunque se sugirió al interesado la posibilidad de que en futuras convocatorias solicitase otro tipo de ayudas como la de Asistencia Especializada por Dependencia, en su modalidad de prestación de servicios temporales o permanentes, lo que permitiría contar con una persona que prestase ayuda en la realización de las tareas domésticas más difíciles.

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/08-668/03**, el reclamante aludía a la ausencia de teléfonos móviles adaptados de modo satisfactorio a las personas invidentes, ya que los modelos

ordinarios disponibles, resultaban excesivamente pequeños para el manejo táctil. Además, se aludía en ese mismo expediente, a la necesidad de contar con ayuda económica para un equipo informático necesario para los estudios del interesado.

La buena acogida que nuestros requerimientos suelen tener por parte de la Once, hizo que en esta ocasión solicitáramos de dicha organización los datos precisos para indicar al interesado los medios de ayuda que podría obtener, y en su caso estudiar la posibilidad de proponer a la Administración, la aplicación de medidas que permitan a todas las personas invidentes acceder a ayudas necesarias no cubiertas por su propia organización.

Por ello se solicitaron a la ONCE los siguientes datos:

- Condiciones que ha de cumplir el solicitante para acceder a un equipo informático, facilitado y adaptado por la Once.
- Fórmulas posibles de financiación.
- Últimos avances en tipos de teléfono móvil utilizables por quienes padecen ceguera profunda a los que la Once tiene acceso, así como modo de facilitar esta ayuda a sus afiliados.

La ONCE, en respuesta a nuestra solicitud, indicó que contaba con un completo sistema de protección social encaminado a procurar a todos sus afiliados los medios técnicos, económicos y humanos necesarios para que puedan alcanzar la máxima autonomía, personal, educativa, laboral y

social. De igual forma, toda persona afiliada a la Once tiene derecho a acceder a todos los servicios que la organización pone a su disposición: asesoramiento, rehabilitación, educación, cultura, empleo, deporte, etc.

En concreto, a los afiliados a la ONCE se les facilita una amplia gama de ayudas y prestaciones para apoyar los procesos de formación y el desarrollo de actividades profesionales o culturales. Destacan sobre todo 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.

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 faciliten 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.

Se adjuntaron, además, las notas-circulares nº 54/2003 y nº 92/2003 por las que se informaba 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.

Y por último, la ONCE aludía a su constante esfuerzo dirigido a 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.

3.2.2.1.1. Exención IVTM

Como en años anteriores en el presente se han recibido varias quejas relativas a la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Así, en el expediente **Q/175/02**, se hacía referencia a la circunstancia de que una persona obligada a desplazarse en silla de ruedas había solicitado al Ayuntamiento de León exención en la cuota del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica por utilizar para sus desplazamientos un automóvil adaptado a su necesidad.

Según manifestaba el reclamante, el Departamento de Gestión Tributaria del Ayuntamiento le había solicitado una copia del carné de conducir para la tramitación del expediente.

Ahora bien, según el reclamante, en su solicitud había alegado la circunstancia de que precisamente la minusvalía por la que se solicitaba la exención del impuesto, impedía la conducción. Ello no obstante, consideraba procedente la solicitud formulada, máxime cuando en el Ayuntamiento de su anterior domicilio había venido disfrutando de dicho beneficio.

Esta Institución solicitó información al ayuntamiento con la finalidad de conocer su criterio al haberse valorado únicamente el primero de los supuestos a que se refiere la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, es decir, el relativo al supuesto del automóvil adaptado para ser conducido por el propio minusválido, pero no el segundo, en el que más claramente parecía incluirse el caso planteado en dicho expediente, a saber: los vehículos que, teniendo una potencia inferior a 17 caballos fiscales, estén destinados a ser utilizados como auto turismos especiales para el transporte de personas con minusvalía en silla de ruedas, bien directamente o previa su adaptación.

Pues bien, ante los datos facilitados por el Departamento de Gestión Tributaria del Ayuntamiento correspondiente, interpretados con arreglo a la variada normativa que resulta aplicable, se llegó a la conclusión de que en el momento de analizarse dichos datos no existía aún base legal suficiente para pedir la generalización de esta exención cuando se trataba de vehículos utilizados pero no conducidos por minusválidos y sin adaptación especial para su conducción por ellos mismos.

Buen número de ayuntamientos han otorgado voluntariamente dicha exención a los automovilistas minusválidos. Pese a todo, al no haberse producido la necesaria modificación normativa no era posible, desde el punto de vista jurídico, plantear la aplicación general de la medida.

Ahora bien, la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, (BOE de 28-12-02), extendió la exención a los siguientes supuestos:

«1) Los vehículos para personas de movilidad reducida a que se refiere la letra A del anexo II del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre. Es decir: "autoturismo destinado al servicio público de viajeros con licencia municipal, excepto taxi. Ambulancia automóvil ...etc.".

2) Asimismo, están 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.

Las exenciones previstas en los dos párrafos anteriores no resultarán aplicables a los sujetos pasivos beneficiarios de las mismas por más de un vehículo simultáneamente.

A efectos de lo dispuesto en este párrafo, se consideran personas con minusvalía quienes tengan esta condición legal en grado igual o superior al 33 por ciento.

3) Para poder aplicar la exención a que se refiere el párrafo g) del apartado 1 de este artículo, 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 dicha concesión.

El interesado deberá aportar el certificado de minusvalía emitido por el órgano competente y justificar el destino del vehículo ante el Ayuntamiento de la imposición, en los términos que este establezca en la Ordenanza Fiscal.»

En vista de lo indicado y pese a que el expediente mencionado se encontraba ya cerrado, esta Procuraduría decidió recomendar de oficio al Ayuntamiento la inmediata adaptación, de no haberse hecho ya, de la ordenanza municipal correspondiente a lo establecido en la Ley 51/2002 citada. Por ello se dirigió a la Corporación una resolución en la que se instaba a modificar con rapidez la citada ordenanza municipal, adaptando el texto de la misma a lo dispuesto en la Ley 51/02 citada, con el fin de facilitar el uso del automóvil a personas que carecen de la posibilidad de conducir su propio vehículo, al ser una necesidad que afecta a gran número de personas minusválidas en León.

En respuesta a dicha resolución, el Ayuntamiento de León indicó que la ordenanza ya había sido adaptada a la norma citada mediante acuerdo adoptado por el pleno municipal en sesión ordinaria celebrada el 7 de febrero de 2003, y específicamente en lo que se refiere a la exención en el pago del tributo a favor de las personas afectadas por algún tipo de

minusvalía reconocida formalmente en grado igual o superior al 33 por ciento.

3.2.2.1.2. Adaptación de automóvil

En el expediente **Q/119/03** el reclamante mostraba su disconformidad con la resolución dictada por la Gerencia de Servicios Sociales en relación con la solicitud de ayuda formulada para la adaptación de su vehículo de motor, solicitud formulada al amparo de la resolución de 30 de noviembre de 2001 de la Gerencia por la que se convocaron las ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad para el año 2002. El interesado consideraba que su petición se ajustaba al objeto y condiciones de dicha convocatoria.

La información de que dispone esta Institución no ha permitido conocer con exactitud si la persona solicitante de la ayuda se ajustaba a la situación contemplada en la convocatoria y cumplía con todos los requisitos establecidos al efecto, a saber: puntuación relativa a la reducción de su movilidad, insuficiencia de recursos económicos, etc.

Ahora bien, dicha cuestión no debía de tenerse en cuenta, dado que el motivo por el que la Gerencia denegó la ayuda para la adquisición y adaptación del vehículo fue la circunstancia de no haberse apreciado en el solicitante dificultades de movilidad para utilizar el transporte público.

La anterior expresión parece que constituye, más bien, uno de los criterios a tener en cuenta para la concesión de ayuda económica destinada

a la obtención del carné de conducir, según el punto A- 2.2, e) de la resolución de convocatoria de 30 de noviembre de 2001 citada. Por el contrario, el supuesto al que se refería el reclamante, incluido en el artículo 3, B-1.1 de dicha Resolución, establece como presupuesto para esta clase de ayudas la existencia de obstáculos objetivos a la movilidad.

Por ello sorprendía al interesado que, siendo aquella expresión deliberadamente general y sin duda aplicable a varios tipos de obstáculos, la Gerencia, en su resolución, se refiriese únicamente a la no grave reducción de la movilidad que sufría el solicitante, sin tener en cuenta la imposibilidad de hacer uso del transporte público dada su carencia en la zona en la que se encuentra su centro de trabajo de modo que le garantice el normal cumplimiento de su horario laboral, máxime teniendo en cuenta que la persona en cuestión forma parte de uno de los colectivos que cuentan con graves dificultades para su inserción laboral.

Por todo lo indicado esta Procuraduría solicitó información sobre los criterios de prioridad que generalmente son aplicados por la Gerencia de Servicios Sociales a la hora de distribuir las ayudas de carácter individual que cada año son convocadas y cuya finalidad, según expresión común de las sucesivas convocatorias, es garantizar a las personas con discapacidad la máxima integración dentro de los servicios ordinarios, favoreciendo su movilidad, comunicación y participación en la vida social y económica de su entorno, teniendo en cuenta por una parte el carácter limitativo de los créditos, pero por otra el compromiso de la administración

de estimular el acceso y permanencia en el ámbito laboral de las personas discapacitadas.

De igual forma se solicitaba información sobre la existencia de otras vías para resolver los casos de personas discapacitadas que se encuentran con serios problemas materiales y de transporte para acudir cada día a su puesto de trabajo, fundamentalmente por residir en zonas rurales.

En su respuesta, la Gerencia indicaba, con relación a los criterios aplicados para distribuir las ayudas de carácter individual para la adquisición de vehículos, que tales criterios eran los señalados en la convocatoria para dichas ayudas (año 2002), recogida en la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de 2 de diciembre de 2001. Dichas ayudas se convocan, mediante concurso, y ello significa que no todas las personas solicitantes, aun reuniendo los requisitos establecidos, pueden acceder a las mismas por el carácter limitativo de los créditos.

Además, en el informe remitido se apuntaba a la necesidad de fomentar un transporte público más eficiente, dado que en muchos casos el problema no está en la falta de adaptación del transporte existente a las características de las personas discapacitadas, sino en la inexistencia de dichas líneas de transportes, adaptados o no, en determinadas zonas rurales, de modo que sería necesaria la articulación de dichos servicios de transporte por parte de las entidades locales afectadas.

De igual forma, la Gerencia señaló que la Junta de Castilla y León otorga subvenciones a Entidades, para la adquisición y/o adaptación de vehículos de transporte colectivo (así, ocurría con la Resolución de 2 de diciembre de 2002, por la que se convocaron dichas subvenciones - mediante concurso-, para el año 2003).

3.2.2.2. Tarjeta de estacionamiento

En el expediente **Q/111/03** el reclamante manifestaba su disconformidad con la denegación del certificado de movilidad reducida como condición para obtener la tarjeta de estacionamiento, todo ello tras el gran esfuerzo económico realizado por su familia para adquirir un vehículo y adaptarlo a la minusvalía del interesado con la finalidad de que éste pudiera trasladarse sin ayuda.

El lugar de residencia del reclamante era un pueblo pequeño en el que no había servicios, por lo que le era necesario trasladarse a otras localidades limítrofes para realizar compras, consultas médicas, hospitales, odontólogos, etc.

Además, dada la baja estatura del interesado, no le era posible utilizar las máquinas expendedoras de tiket de la ORA, por lo que necesitaba la tarjeta de estacionamiento, al tener sus facultades físicas notablemente mermadas.

Ahora bien, la calificación de minusvalía desde el punto de vista formal es independiente de la situación de movilidad reducida que ha de ser

calificada como requisito necesario para la concesión de la tarjeta de estacionamiento y es preciso que el beneficiario alcance como mínimo 7 puntos, puntuación que en el caso planteado en el expediente no se había logrado. Por lo tanto, no existía irregularidad administrativa alguna que justificase una decisión o resolución por parte de esta Procuraduría

3.2.3. Pensiones

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/911/03**, el interesado aludía a la resolución dictada el 5 de julio de 1999 por la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León, desestimatoria de un recurso administrativo interpuesto por aquél contra la dictada el día 19 de febrero de 1999 por la Gerencia Territorial de León, resolución en la que se reconocía al reclamante un grado de minusvalía del 47%.

El asunto se había llegado a plantear en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en el que en primera instancia un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo reconoció al interesado un grado de minusvalía del 64%, tras la aclaración efectuada con relación a la sentencia dictada inicialmente.

Dicha sentencia fue apelada por la Gerencia de Servicios Sociales y el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León estimó dicho recurso confirmando el porcentaje fijado por la Administración (47%).

La disparidad de criterios, contemplada, hizo concebir al interesado la esperanza de que llegara a confirmarse la puntuación más ventajosa para él, razón que le movió a acudir a esta Institución.

Ello no obstante, el expediente debía archivarse dado que no se alcanzaba en ningún caso la puntuación requerida.

Ello no obstante, al comprobarse que el último certificado de minusvalía del afectado (que reconocía un porcentaje del 47%) obrante en poder de esta Institución era de 19 de febrero de 1998, se consideró oportuno indicar al reclamante la conveniencia de que solicitara una revisión de la calificación realizada, ya que dicha calificación es revisable a instancia del interesado transcurridos dos años desde la expedición de la primera calificación y posteriormente en cualquier momento si se produce un cambio en las circunstancias determinantes de la minusvalía, circunstancias que parecían concurrir en el caso examinado según las manifestaciones del compareciente.

En todo caso se advirtió al interesado que el análisis y diagnóstico de las circunstancias físicas, psíquicas y económicas en que se encontraba, es competencia únicamente de los profesionales que integran el Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base, sin que por parte de esta Institución pudieran revisarse los criterios médicos utilizados.

3.2.4. Viviendas de las personas discapacitadas

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/1419/03** el interesado solicitaba información sobre los límites de su derecho como propietario de un piso en un edificio en régimen de Propiedad Horizontal para eliminar barreras en elementos comunes.

Esta Institución le facilitó las reglas generales contenidas en la Ley 8/99 de 6 de abril que modificó la Ley 49/1960 de 21 de julio de Propiedad, así como en general las previsiones contenidas en el Decreto 217/01 de 30 de agosto por el que se aprobó el Reglamento a la Ley 3/98 de 24 de junio, de Accesibilidad de Castilla y León, dándole al mismo tiempo una breve explicación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, en la parte de la misma que ha modificado la Propiedad Horizontal.

Hay que decir que dicha Ley contrariamente a lo esperado por las agrupaciones de discapacitados, no recoge las obras para la accesibilidad como imprescindibles y de necesidad en el inmueble, si no que únicamente indica que 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.

Las viviendas que cuentan con mas de treinta años de vida y que apenas tienen gastos comunes no verán resuelto su problema por esta vía.

Por otro lado la Ley indica que, 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, requiere el voto favorable de la mayoría de los propietarios que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación, por lo tanto el avance no ha sido el esperado por las personas discapacitadas o con minusvalías.

3.2.5. Accesibilidad

3.2.5.1. Accesibilidad del medio físico

El uso del espacio urbano se encuentra afectado esencialmente por la presencia del mobiliario, mobiliario que genera muchas quejas en el colectivo de personas con dificultades o limitaciones de movilidad.

1.- Semáforos

En el expediente **Q/653/03** el interesado hacía referencia, a la escasez de semáforos sonoros en la ciudad de León, así como a su irregular funcionamiento allí donde existían. Precisamente por ello, los peatones afectados de ceguera o deficiencia visual grave no pueden circular por la

vía pública en condiciones que les garanticen un mínimo de seguridad y autonomía.

Esta Institución trató de conocer el número de semáforos que emitían señal acústica para los peatones, así como los puntos de la ciudad en que se encontraban situados y los datos relativos a averías sufridas por dichos semáforos y el tiempo de reparación empleado en las mismas durante el último año.

Además, y al haber tenido noticia esta Procuraduría de las protestas vecinales provocadas por el sonido de dichos semáforos, -lo que al parecer motivó la desactivación de algunos de ellos-, se solicitó, además, información sobre las reclamaciones formuladas con dicho motivo y sobre las medidas aplicadas para su subsanación.

Por otro lado, se solicitó también información sobre las previsiones existentes en relación con la posibilidad de incorporar nuevos medios complementarios o subsidiarios de los aludidos semáforos.

Por lo demás, esta Institución sabía que desde hace años la Once venía elaborando informes en relación con la accesibilidad y presentándolos a la administración local, por lo que solicitamos información sobre los resultados o efectos que hayan podido tener en el ámbito de actuación municipal los informes elaborados por dicha organización.

El Ayuntamiento de León facilitó una relación de los lugares en los que estaban ubicados los pasos de peatones que cuentan con semáforo sonoro.

En concreto, según el informe remitido, los semáforos sonoros se ubicaban en Ordoño II-Villafranca, Ordoño II-Alcázar de Toledo, Ordoño II-Gil y Carrasco, Ordoño II-Alfonso V, Ordoño II-Santo Domingo, Santo Domingo-Ramón y Cajal, Santo Domingo-Independencia, Independencia-San Francisco (correos), Suero de Quiñones-Padre Isla, Padre Isla-Estación de Matallana, Crucero-Magdalena, Lancia-Villabonavente.

Por otro lado, según la información recibida, no se contaba con datos concretos sobre el número de averías, ya que éstas se incluyen en las genéricas de la intersección, aunque son siempre reparadas de forma rápida.

Y por lo que hace a las reclamaciones, al parecer, según la información recibida, siempre son efectuadas a través del teléfono, haciendo siempre referencia al nivel sonoro, habiéndose regulado en distintos niveles auditivos, de acuerdo *in situ* con el Delegado de la Once.

De igual forma, el Ayuntamiento manifestó que todas estas instalaciones se habían realizado por consenso con la Delegación de la Once, atendándose hasta la fecha todas las peticiones.

No obstante, la respuesta no especificó con mayores detalles la información referente a la última de las cuestiones planteadas en el escrito

remitido por esta Institución, a saber: resultados que habían tenido en el ámbito de la actuación municipal los informes elaborados por la Once sobre la cuestión analizada.

Esta cuestión revestía especial interés para esta Procuraduría, pues en el cumplimiento de la función que tiene encomendada y a la hora de determinar las medidas que deben aplicarse para cumplir con los deberes constitucionales que incumben a los poderes públicos, ha de apoyarse la aplicación de aquellas soluciones que son demandadas por los colectivos afectados y sugeridas por ellos mismos tras un análisis profundo de las necesidades en cada caso, así como de la idoneidad de los medios y procedimientos a emplear.

En este sentido, en diversas ocasiones la Once ha trasladado a esta Institución los estudios elaborados por su personal especializado en relación con la accesibilidad al medio físico como propuesta de modificaciones ambientales, recogiendo aquéllas que podrían considerarse de carácter más urgente, y todo ello en relación con varias ciudades de Castilla y León.

En concreto, por lo que hace a la ciudad de León, dicha organización presentó un informe de estas características en relación con cuyo contenido manifestó este colectivo no haber obtenido un nivel aceptable de satisfacción a sus reivindicaciones.

El innegable incremento del número de personas invidentes y deficientes visuales que utilizan las vías y transportes públicos, así como el

hecho de que se haya aprobado una normativa especial autonómica es lo que justifica nuestro interés en conocer las actuaciones de la administración local en relación con el cumplimiento de dicha normativa y los datos aportados por la Once, ya que la extensión y minuciosidad de los mismos determinan que a pesar del tiempo transcurrido y las remodelaciones urbanísticas llevadas a cabo en la ciudad, sus indicaciones siguen sirviendo en general para crear una ciudad transitable para todos los ciudadanos sin ninguna excepción.

Por otra parte, examinada la descripción de las vías públicas que cuentan, según el ayuntamiento, con semáforos con avisadores acústicos, se observa que se reducen a doce puntos, lo que evidencia una clara deficiencia de medios de estas características en esta localidad, sobre todo teniendo presente el crecimiento urbanístico experimentado en la última década.

En relación, pues, con lo hasta aquí expuesto nuestra resolución fue la siguiente:

«Que se estudien las reclamaciones formuladas reiteradamente por el colectivo de personas con discapacidad visual con el fin de incorporar su contenido al texto de las ordenanzas municipales que de modo especial puedan afectarles.

Que se adopten medidas para aumentar en un futuro inmediato el número de semáforos sonoros, completando la dotación de los mismos en todas las calles céntricas de la ciudad.

Que se instalen dichos avisadores en las principales vías alejadas del centro, así como en las más transitadas de los barrios periféricos.»

En respuesta a dicha resolución el Ayuntamiento indicó literalmente lo que sigue:

«No se tiene conocimiento de las quejas que, de modo reiterado, según manifiesta en su escrito, han sido dirigidas a este ayuntamiento, ni tampoco del informe elaborado por técnicos de la Once sobre accesibilidad al medio físico como propuesta de modificaciones ambientales.

Las reclamaciones que, de forma individual y esporádica se han formulado, han recibido por parte de este ayuntamiento la oportuna respuesta.

La ubicación de los semáforos con señal acústica se ha decidido siempre en colaboración con los responsables de la Once.

Por parte de este ayuntamiento no existe inconveniente alguno en colaborar con la Once en la mejora de la accesibilidad de personas con discapacidad visual, ya sea mediante la instalación de un mayor número de semáforos con señal acústica en los emplazamientos en los que se aprecie esta necesidad, o bien mediante la aplicación de otros sistemas y medios que resulten precisos.»

2.- Contenedores

En relación con el mobiliario urbano, los contenedores de basura suelen constituir uno de los elementos más perturbadores para la circulación de los peatones que tienen reducida su movilidad por falta de visión, ya que donde no existe ubicación fija constantemente cambian de lugar despistando al peatón. A veces, incluso, ocupan parte de zonas de aparcamiento y pasos de cebra.

Así, en el expediente registrado con el número de referencia **Q/656/03** el reclamante aludía a la frecuencia con la que en la ciudad de León los contenedores se encuentran ubicados de modo inadecuado (en los pasos de cebra u ocupando parte de las aceras), lo que supone un grave obstáculo para que los ciudadanos que padecen discapacidad visual puedan utilizar la vía pública en unas condiciones de seguridad similares a las del resto de los ciudadanos.

Solicitada información sobre la cuestión planteada a la Administración afectada, ésta indicó que en relación con la intervención de la policía local durante el último año respecto a la manipulación y reubicación de contenedores no constaba ninguna, dado que son los empleados del servicio de recogida de residuos quienes de forma diaria proceden a colocar los contenedores que se encuentran fuera del lugar fijado por el Ayuntamiento. Se indicaba, además, que en la selección de esos lugares se exceptuaban, como es lógico, los pasos de peatones, quedando estos puntos siempre fijados en la calzada.

Por otro lado, según el informe del Ayuntamiento, al ser los empleados del servicio de recogida los que actúan sobre la marcha, era difícil cuantificar el número de reubicaciones que se habían producido durante el año, si bien tras solicitar información a la empresa concesionaria del servicio, se había indicado que al menos 25 contenedores son reubicados diariamente por encontrarse en lugar distinto al acordado.

Por último, según la información facilitada, no constaba en la Oficina de Medio Ambiente ninguna sanción en relación con el tema planteado.

A la fecha de cierre de este informe está pendiente de estudio la cuestión planteada en el expediente arriba mencionado ante la conveniencia de que al menos en algunas zonas de la ciudad los contenedores se sitúen en puntos fijos.

3.- Otros elementos del mobiliario urbano

En el expediente **Q/663/03** el interesado aludía a la existencia de zonas peatonales mal estructuradas y a los impedimentos existentes para circular como peatón por la vía pública en condiciones mínimas de practicabilidad e incluso seguridad, sobre todo cuando se trata de personas con una grave discapacidad visual y cierta discapacidad física. La denuncia se debía a la ubicación de distintos elemento del mobiliario urbano tales como farolas, bancos, jardineras, papeleras, máquinas expendedoras, bolardos, soportes de publicidad, etc. Dicha ubicación no siempre resulta adecuada a las capacidades ambulatorias de todos los viandantes, pues

además de las personas con alguna discapacidad, las vías peatonalizadas son lugar de tránsito preferente para los ciudadanos de la tercera edad.

Es muy frecuente que los elementos aludidos, por su diseño o por no respetar las alturas o alineaciones previstas, se encuentren invadiendo la línea de desplazamiento peatonal, constituyendo así barreras para quienes detectan dichos elementos con dificultad.

Ya que determinadas instalaciones urbanísticas se llevan a cabo por parte del ayuntamiento mediante consenso entre los servicios del mismo y la Delegación de la Once, se solicitó información al Ayuntamiento de León que informó sobre peticiones formuladas, consultas y solicitudes durante el año 2003, en los siguientes términos:

«En el año 2002 se han recibido en el registro general de este Ayuntamiento cuatro (4) escritos remitidos por la Once; ninguno de ellos hace referencia a la cuestión planteada.

Durante el año 2003 se han recibido siete (7) escritos remitidos por la Once en el mismo registro general; de ellos, uno tan sólo tenía relación con el ámbito de la consulta planteada, al tratarse de la concesión de ocupación de la vía pública por un quiosco de venta de lotería de la organización, en la Avenida de los Reyes Leoneses, nº 15.

De los seis restantes, ninguna tenía relación con actuaciones de ocupación de vía pública o mejora de la accesibilidad.

Consultadas las Concejalías de Asuntos Sociales y Urbanismo y Vivienda, en ninguna de ellas aparece registrado escrito alguno sobre el particular supracitado. »

Parecía, por tanto, que el interesado había formulado su queja ante la Institución antes de hacerlo ante el ayuntamiento.

En el expediente **Q/1327/02** se aludía a la imposibilidad de utilizar desde una silla de ruedas las cabinas telefónicas que la Sociedad Retecal tiene instaladas en la vía pública, al encontrarse con varios inconvenientes derivados del diseño de las mismas.

En primer lugar se recabaron algunos datos sobre el particular de la empresa Retecal. La citada empresa remitió un informe adjuntando gráfico del modelo de cabina especialmente concebida para usuarios con discapacidad física que se estaba instalando en varias localidades de Castilla y León.

Sin embargo, aunque dicha solución podía considerarse aceptable antes de la vigencia del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el reglamento de la Ley 3/98, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, tras dicha norma era necesario que tanto la ubicación como los dispositivos de los teléfonos públicos se ajustasen a lo establecido en su artículo 43, artículo en el que se prevén condiciones de acceso a la cabina, ubicación, altura y mecanismos en los teléfonos, porcentaje cuando existan varias, etc., pero no un tipo de cabina especial.

En el aludido informe de Retecal se indicó lo siguiente:

«Con carácter previo a la instalación de cabinas en un municipio, Retecal solicita la preceptiva licencia del ayuntamiento, y en ocasiones suscribe acuerdos de colaboración con estas entidades, por lo que el contacto con las administraciones existe lógicamente a este nivel.»

En este mismo expediente, se dirigió un escrito al Ayuntamiento indicando la necesidad de que el otorgamiento de las futuras licencias para la instalación de nuevas cabinas telefónicas, en calles y edificios públicos, se condicione al cumplimiento de las reglas expuestas a que se refiere en el mencionado Decreto 217/2001. Dicha resolución fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro.

4.- Estacionamientos indebidos

En el expediente **Q/657/03** el reclamante aludía a los estacionamientos de automóviles y motocicletas en los pasos de peatones, hecho frecuente, sobre todo en determinadas horas del día y en ciertas zonas de la ciudad, que 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.

El estacionamiento indebido, aunque sea momentáneo, en los espacios de los pasos de peatones con o sin semáforo, obliga a los discapacitados físicos a buscar otro punto accesible hacia la acera, (puede

ser el vado de un garaje), así como a circular por la calzada en medio del tráfico, además las personas invidentes deben esquivar un obstáculo imprevisto, con el riesgo que todo ello supone.

En esta ocasión se dictó, de manera inmediata, una resolución con relación a la necesaria aplicación de las medidas precisas de control de que dispone la Corporación, 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.

El sentido de la anterior resolución, sin recurrir en este caso a una previa recopilación de datos, está en que a pesar de las cifras facilitadas el resultado no influye en una menor vulneración de los derechos de los discapacitados. Por ello esta Institución siempre ha compartido el criterio de la Administración Local en el sentido de que es preferible educar a los conductores que sancionarlos.

Ahora bien, atendido dicho criterio, es preciso conocer las medidas que aplican los ayuntamientos o que deberían aplicarse para educar a los conductores, de modo que progresivamente vayan aumentando las garantías del derecho que tienen todos los ciudadanos sin ninguna excepción a utilizar la vía pública.

5. Locales comerciales y de hostelería

Una vez que las calles y plazas, sobre todo si su remodelación es relativamente reciente, permiten el paso de viandantes que han de moverse en silla de ruedas o con otras ayudas similares, lo que suscita el mayor interés en las personas necesitadas de estas ayudas son los escalones en las entradas de los locales de establecimientos de hostelería y locales comerciales.

Así, en el expediente **Q/1330/02** los reclamantes hacían referencia a la frecuencia con que se produce la apertura de locales comerciales con barreras que les impiden acceder a su interior desde la vía pública.

En este caso, no extrañaba a los reclamantes el caso de determinados locales en edificios cuyos proyectos, por razón de su fecha, no se encontraban sujetos a lo establecido en la Ley 3/98. Pero les sorprendía que proyectos muy posteriores, en vigor incluso el Reglamento de dicha Ley, se estuvieran ejecutando sin respetar dicha obligación.

Tampoco en esta ocasión se hacía una enumeración concreta de los locales afectados, pero como desde hace tiempo se venía denunciando dicha situación, debe manifestarse la preocupación de esta Institución por lo que parece suponer un incumplimiento general de la normativa en este aspecto.

Una vez más, a propósito del expediente citado, se envió al Ayuntamiento de Miranda de Ebro la siguiente resolución:

«Que por parte de los técnicos municipales se tenga en cuenta, en la calificación de los proyectos técnicos, el cumplimiento de la citada Ley sobre Accesibilidad y su Reglamento como requisito imprescindible para el otorgamiento de las correspondientes licencias municipales.

Justificando, en casos de imposibilidad de dicho cumplimiento, los motivos de la no sujeción a dicha normativa.»

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento

En la queja registrada con el número **Q/40/03** se aludía a la dificultad con que se encontraba un usuario de silla de ruedas para acceder en concreto a una sucursal de la entidad bancaria Caja España. El reclamante era un trabajador que por la proximidad de su puesto de venta a dicha oficina se veía obligado a acudir a ella diariamente, teniendo que pedir ayuda cada vez que lo hacía, para superar el escalón de la puerta.

Esta Institución desconoce si el reclamante había presentado alguna reclamación ante el propio banco. Ello no obstante, se solicitó información a la presidencia de dicha entidad bancaria, sobre todo teniendo en cuenta que anteriormente, con ocasión de la actuación de oficio **OF/60/03**, dicha entidad había indicado que en las evaluaciones de prevención y riesgos laborales realizadas en toda su red de oficinas, se habían puesto de manifiesto las barreras arquitectónicas o malas condiciones de accesibilidad, estando corregidas buen número de ellas y pendientes

algunas otras, que serían corregidas a lo largo del año en curso, de acuerdo con el plan de reformas que se estaba realizando.

De acuerdo con lo indicado esta Institución solicitó la inclusión de la oficina en cuestión entre aquellas en las que es necesario proceder a la eliminación de las barreras existentes, ya que en este caso, a las necesidades que pudiera tener cualquier cliente, se añadía el caso concreto de una persona que acudía habitualmente a la oficina, debiendo superar esta dificultad a diario.

Con relación a este extremo es conveniente destacar que el contacto con determinadas entidades privadas ha dado lugar a buenos resultados en la eliminación de los obstáculos que repercuten negativamente en la situación personal y laboral de las personas minusválidas.

A dicho contacto se recurre por parte de esta Procuraduría cuando es necesario conocer circunstancias individuales, aún no existiendo un acto de la administración, siempre con la finalidad de definir y garantizar los derechos de los ciudadanos.

Así, en el expediente citado, la entidad Caja España informó en el siguiente sentido:

«Con fecha 6 de Junio de 2003, se comenzaron las obras de reforma menor de la oficina de referencia, estando incluidas, entre otras, las partidas correspondientes al levantado de pavimento de la zona de acceso, y posterior reposición del mismo en forma de

rampa, para eliminar así el peldaño de 17 cm. que existe en la oficina. Se realizó el picado de la tabica de dicho peldaño, encontrándonos con la viga de coronación del muro del sótano, que a su vez es la viga de apoyo del forjado techo-sótano, estando este levantado del nivel de acera unos 12 cm. Aproximadamente. A la vista de esto, y siendo imposible la eliminación completa del peldaño de acceso, ya que eliminaríamos el apoyo de las viguetas del forjado, se tomó la decisión de dejarlo como estaba, sustituyendo eso sí, la tabica que se desmontó.

Consideramos por tanto que la única manera de eliminar ese peldaño es realizando una rampa de acceso en la propia acera, cosa que no está permitida por parte de las ordenanzas municipales.

Como podrá observar existen serias dificultades para la eliminación de la citada barrera, no obstante realizaremos gestiones con el Ayuntamiento de León, para ver las posibilidades de resolución.»

Es importante, por tanto, conocer los resultados que puedan dar las gestiones que la entidad bancaria citada realice ante el Ayuntamiento.

Sigue abierto, a la fecha de cierre de este informe el expediente registrado con el número de referencia **Q/538/02** en el que los reclamantes aluden a las condiciones de accesibilidad urbanística en distintos edificios

públicos de la ciudad de Segovia, aspectos que son tratados en otros epígrafes de este informe.

No obstante, parece útil destacar en este apartado cierta información remitida por el Ayuntamiento de Segovia, después del último requerimiento realizado desde esta Institución.

En efecto, dicha corporación ha facilitado la propuesta de aprobación inicial de la modificación puntual del PGOU para la regulación detallada del uso de vivienda unifamiliar, supresión de barreras y el uso de garaje.

Entre las Ordenanzas que integran dicha modificación se encuentra la de Supresión de Barreras en Locales no adaptados a un uso concreto:

«En los locales destinados a usos diferentes del de vivienda que se ubiquen en los edificios de viviendas de nueva planta (sean unifamiliares o colectivos), será obligatorio prever la supresión de barreras arquitectónicas ya que se destinarán a usos de pública concurrencia a través de su adaptación y licencia ambiental correspondiente.

Para ello: Se garantizará, desde la ejecución del edificio de viviendas y antes de las obras de adaptación del local, la efectiva realización de las medidas de supresión de barreras arquitectónicas que permitan (en la adaptación del local a un uso

concreto) su viabilidad técnica desde el punto de vista de la supresión de barreras arquitectónicas.

Con la finalidad anterior, se preverán en la solicitud de licencias del edificio las rampas o accesorios necesarios para el efectivo cumplimiento de la normativa de supresión de barreras vigente en cada momento. »

6.- Lugares de concurrencia pública

Bajo este epígrafe cabe destacar el expediente **Q/38/03** en el que se alude a la situación del estadio municipal “Antonio Amilivia”, en el que, pese a contar con itinerarios accesibles, aseos adaptados, espacios reservados de uso preferente para personas de movilidad reducida, configurados con determinadas dimensiones, etc, venía siendo habitual que algunas de estas localidades especiales se encontraran ocupadas por mobiliario destinado a los medios de comunicación, e incluso por comentaristas deportivos que, al colocarse de pie delante de estos espectadores minusválidos, que únicamente pueden permanecer sentados, les impedían la visión del terreno de juego. Ello, evidentemente, hacía inútiles las aceptables condiciones con que cuenta el estadio.

Por los datos facilitados desde el Ayuntamiento de León se llegó a la conclusión de que efectivamente, el estadio municipal reúne las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos sin excepción puedan presenciar los encuentros deportivos en las mismas condiciones. Ahora bien, si los espacios previstos para los minusválidos son utilizados o

interceptados indebidamente o sus condiciones de visibilidad se ven afectadas por actividades distintas de las requeridas por su finalidad, deberá ser el propio club el que adopte las correspondientes medidas.

Esta cuestión fue sometida a la consideración de la presidencia de la Cultural y Deportiva Leonesa, en el convencimiento de que, aún no existiendo acto emanado de la Administración, se adoptarían las medidas precisas para garantizar efectivamente no solo la disponibilidad de los elementos que son necesarios a los espectadores con discapacidad para asistir al espectáculo deportivo en las mismas condiciones que el resto de los aficionados, como localidades, ascensores, taquillas, aseos, etc. sino también la visibilidad, respetando los espacios adyacentes y contiguos a las localidades, previstas para ello.

En respuesta a nuestras consideraciones el Club remitió el siguiente informe:

«En la actualidad existe una zona destinada a la prensa y medios de comunicación que se corresponde con los sectores A y B del Estadio Municipal Antonio Amilivia. A continuación de dicha zona existe otra de similares características (sin mobiliario alguno) habilitada sólo y exclusivamente para aquellas personas que sufren alguna discapacidad física y tienen que presenciar los partidos de fútbol en una silla de ruedas. Esta área se corresponde con los sectores C y D del Estadio.

Para verificar los detalles reflejados en este escrito adjuntamos un plano del Estadio Municipal Antonio Amilivia y fotos realizadas desde la zona objeto de queja. »

Esta dificultad se plantea en otros espacios o lugares semejantes y la solución no es sencilla, al no especificar suficientemente el Decreto 217/01, de 30 de agosto, que las localidades objeto de reserva especial han de encontrarse entre las gradas y no en un punto distinto. De hecho, todo lo que sean soluciones especiales lleva consigo el riesgo de que ante el menor uso que se hace de ellas, acaban siendo utilizadas para otra cosa.

7.- Espacios destinados a la cultura

En el expediente registrado con el número **Q/538/02**, mencionado en otros apartados de este informe, se aludía también a las condiciones de accesibilidad del Museo Provincial y Museo Zuloaga de Segovia.

Así, con relación al Museo Provincial, según la información facilitada por la Junta de Castilla y León, parecía que el problema se encontraba en vías de solución al hallarse el edificio en construcción y estar previsto que resultara accesible.

Por lo que hace al Museo Zuloaga, según anteriores informaciones, ya se estaba estudiando la posibilidad de instalar una plataforma elevadora hasta la planta superior.

Según los reclamantes, al iniciarse el expediente **Q/538/02** ambos museos representaban dos de los puntos de más difícil utilización por parte

de las personas discapacitadas a pesar de la voluntad y objetivos favorables de la administración, por lo que se continuó con el expediente.

Después de diversas peticiones de información, la Consejería de Cultura y Turismo ha indicado lo siguiente.

«En relación con el Museo de Segovia indicar que está garantizado el acceso a cualquier parte del edificio mediante sillas de ruedas a través de rampas y ascensores. Asimismo el edificio está dotado con servicios de aseo adaptados para minusválidos.

Por lo que respecta al Museo Zuloaga las últimas obras de restauración y adaptación museográfica se llevaron a cabo entre 1997 y 1998. Se trata de una Iglesia románica –la de San Juan de los Caballeros- por lo cual, la solución que deba adoptarse resulta compleja.

No obstante, el Servicio de Archivo, Bibliotecas y Museos está estudiando la instalación de un elevador junto a las actuales escaleras metálicas de acceso a la planta superior donde está expuesta parte de la colección de pintura. Varias de las soluciones apuntadas se desestimaron por incumplimiento de la normativa dada la dificultad extrema de adosar este elevador y hacer la plataforma de embarque en la parte superior. El estudio será remitido posteriormente al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, titular del inmueble para su aprobación y ejecución.

El acceso actual a la planta baja se realiza a través de una serie de escalones, aunque las sillas de ruedas pueden entrar por la puerta principal del edificio. En esta planta están instalados y en funcionamiento los servicios para minusválidos.

Las exposiciones temporales y los ciclos de conciertos se realizan en la planta baja cuya accesibilidad es completa. »

El contenido del informe transcrito y de las soluciones apuntadas en el mismo no deja de satisfacer a esta Institución.

8.- Vías públicas

En el expediente **Q/1062/02** el reclamante aludía a la insuficiente anchura de las aceras de la Travesía Urbana de la N-I a su paso por Miranda de Ebro, una vez concluida la colocación de postes, arquetas, etc., y la repercusión que dicha circunstancia provocaba en relación con las condiciones de circulación de las personas que necesitan silla de ruedas, andadores, muletas, o padecen deficiencia visual.

Según la información facilitada por la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental la anchura varía entre 1,05 y 2,0 metros, llegando en algunas zonas a 5,0 metros si lo permiten las fachadas existentes. La pendiente máxima en pasos de peatones no rebasa el 10% y su ancho es de 2 metros, con dos transiciones de 1 metro laterales y no ofrecen obstáculo alguno superior a los 2 cm. ya que se están disponiendo bordillos rebajados entre la acera y la calzada.

Ello no obstante, debe tenerse en cuenta que el Reglamento de la Ley 3/98 de 24 de junio de 1998 de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León aprobado por Decreto 217 de 30 de agosto de 2001, aunque no establece especificación alguna en relación con el ancho mínimo de las aceras, sí se refiere, en su artículo 16.1, a los espacios peatonales libres en general, estableciendo una anchura mínima de 1,20 ms.

Por ello, esta Procuraduría, al encontrarse dicha vía pública sujeta a dicha normativa, sugirió a la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental, la necesidad de plantearse la subsanación del problema de la medida de las aceras, de tal modo que en ninguno de sus puntos resultase la misma inferior a los 1,20 ms. que establece el Reglamento citado, debiendo, además, respetarse dicho espacio a la hora de colocar o reubicar el mobiliario urbano, de forma que se respete lo establecido en el artículo 17 del dicho texto legal.

Además, esta Institución sugirió igualmente la revisión de las pendientes realizadas, de modo que se ajusten a lo establecido en el artículo 8, 2, 2-g), dependiendo de la longitud de cada una de ellas.

La respuesta de la Delegación del Gobierno de Castilla y León fue la siguiente:

«El ancho de las aceras, variable, oscila entre 1,50 y 2.0 metros. Localmente, en algunas zonas, si lo permiten las fachadas existentes, incluso llegan a 5,0 metros.

La pendiente máxima en los pasos de peatones no rebasa el 10%, su ancho es de 2,0 metros con dos transiciones de 1,0 metros laterales y no ofrecerán obstáculo alguno superior a los 2 cm una vez finalizadas las obras, ya que se están disponiendo bordillos rebajados entre la acera y la calzada”.

De lo que se deduce que las aceras tienen un ancho mínimo de 1,50 metros medidas que está por encima de 1,2 metros de las normas que cita en su escrito. Las “transiciones de 1 metro laterales” no se refieren en ningún momento a las aceras, sino a los “rebajes” efectuados en la propia acera para los pasos de peatones, con una anchura de dos metros más las dos transiciones laterales de un metros, desde el propio paso hacia la altura normal de la acera, a ambos lados, a efectos de que la incorporación de una silla de ruedas, andador, etc., desde la vía pública a la plataforma de dicha acera, se lleve a cabo no de forma brusca, con un escalón, sino mediante un tramo con una pequeña inclinación que permita la maniobra con la máxima comodidad posible. »

Ante dicha respuesta, esta Procuraduría manifestó su satisfacción por los anteriores datos, agradeciendo la colaboración de la Delegación del Gobierno.

3.2.5.2. Accesibilidad en los transportes

1.- Autobuses urbanos: suficiencia y adaptaciones

En el expediente **Q/36/03** se aludía a la escasez de medios de transporte público en el municipio de León, ya que sólo existía un taxi adaptado. En su momento se había hablado de autobuses adaptados, pero la falta de información al alcance de los potenciales usuarios hacía que no se conocieran exactamente ni los vehículos ni las líneas utilizables por ellos.

La queja fue admitida a trámite, iniciándose las oportunas labores de investigación, constatándose, tras la respuesta remitida a esta Institución que en el año 2002 la Concejalía de Transportes del Ayuntamiento había presentado dos nuevos autobuses urbanos, los cuales incorporaban piso bajo basculante y rampa de acceso para minusválidos.

Además, y con la intención de seguir trabajando en la eliminación de barreras, en septiembre del año 2.003, se habían incorporado otros cuatro nuevos autobuses dotados de rampa de acceso para minusválidos.

Dicha información fue trasladada al reclamante, dándose por concluida la intervención de esta Institución.

2.- Taxi accesible

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/2213/02** el reclamante aludía a las dificultades con las que se encuentran las personas que deben moverse en silla de ruedas para sus desplazamientos y que por lo tanto utilizan habitualmente el taxi adaptado, sobre todo en horas

y en trayectos en que no es fácil hacer uso de los autobuses urbanos, dado que un solo vehículo de estas características no puede satisfacer todas las necesidades.

La cuestión planteada en dicha queja era similar a la abordada por esta Institución en otros expedientes. Por ello, esta Procuraduría informó al interesado sobre las actuaciones desarrolladas por la misma en relación con esos otros expedientes.

Dado que en León se había constituido una nueva corporación tras las elecciones municipales celebradas en mayo de 2003, esta Institución consideró oportuno trasladarle los antecedentes conocidos sobre las gestiones realizadas con la corporación anterior, todo ello con la finalidad de intensificar el seguimiento de la cuestión aludida y para agilizar en lo posible las actuaciones necesarias subsiguientes, ante el riesgo de ralentización que las mismas podrían experimentar con el cambio de gobierno municipal.

Con dicha finalidad se dirigió al Ayuntamiento de León una resolución con la finalidad de que se retomase con la máxima celeridad la tramitación de las solicitudes de los profesionales interesados en la implantación del Eurotaxi, así como la relativa al otorgamiento de las licencias en número suficiente para cubrir la necesidad existente.

Además, se sugirió a dicho Ayuntamiento la conveniencia de contactar con los titulares de las licencias, para evitar que su interés pudiera decaer dado el tiempo transcurrido desde la presentación de su solicitud

hasta el momento presente, inevitable por otra parte ante el cambio de la Corporación.

En el apartado de este informe relativo a las actuaciones de oficio se recoge la respuesta del ayuntamiento en relación con la cuestión expuesta, dado que esa resolución se dictó en una actuación de oficio de la que se informó al interesado en este expediente.

3.- Aparcamientos

En el expediente **Q/1013/03** el reclamante aludía a la necesidad de reservar aparcamientos para minusválidos, tal y como establece la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad de Castilla y sus reglas de desarrollo contenidas en el Decreto 217/01 de 30 de agosto, así como en la Ordenanza Reguladora de Accesibilidad del Municipio de Palencia.

Según las manifestaciones del autor de la queja, la medida adoptada en su día por el Ayuntamiento de Palencia al establecer una serie de aparcamientos reservados para minusválidos, palió en parte las dificultades de los automovilistas afectados por una discapacidad física a la hora de encontrar espacios libres donde estacionar sus vehículos para efectuar sus tareas cotidianas.

Ahora bien, al parecer, según el interesado, los espacios reservados eran generalmente respetados en los extrarradios y barrios donde la aglomeración de automóviles no es excesiva, pero no ocurría lo mismo en la zona centro y en el casco antiguo de la ciudad, que, según indicaba el

reclamante, eran lugares donde el devenir de la actividad diaria creaba múltiples problemas, especialmente a las personas con movilidad reducida.

Por ello, en la queja arriba citada se denunciaba el uso y abuso que algunos ciudadanos, que no están afectados por ninguna discapacidad, y por lo tanto carecen de la correspondiente autorización especial para ocupar dichos aparcamientos, hacen de los mismos, convirtiéndolos en parking particular con el consiguiente perjuicio hacia quienes verdaderamente tienen el derecho reconocido para utilizarlos, y que acuden a los mismos en la seguridad de encontrar un espacio disponible donde estacionar sus turismos para ver facilitadas unas tareas que, de otra manera les obligaría a recorrer distancias imposibles para ellos.

Al cierre de este informe nos encontramos pendientes del informe de la administración, así como de la valoración que merecen las medidas propuestas por los interesados.

En el expediente **Q/1113/03**, también relativo a un aparcamiento, el reclamante se quejaba de la peatonalización de la calle en la que tenía su domicilio un vecino de la misma afectado de discapacidad física y con merma importante de su movilidad. Por esta razón, el interesado había solicitado al Ayuntamiento la reserva de una plaza de aparcamiento de las características previstas en la legislación especial, pues de otro modo le sería imposible cubrir la distancia desde el lugar en que debería estacionar su vehículo hasta su casa.

Según los datos obrantes en nuestro poder, el ciudadano al que se refería la queja había formulado solicitud ante el ayuntamiento con fecha 24 de abril de 2003 sin que en el momento de presentar aquélla, -julio de 2003-, hubiera recibido respuesta formal al respecto; aunque sí había conocido verbalmente determinadas circunstancias derivadas del proyecto de urbanización, que podrían dar lugar al rechazo de su petición, ya que, al parecer, estaba prevista la colocación de una jardinera en el lugar en que se pretendía situar la plaza de aparcamiento.

Esta Institución recordó a la administración, por una parte su obligación de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, y por otra, su criterio sobre el derecho del autor de la queja a contar con un aparcamiento especial.

Partiendo de lo anterior se solicitó información a la corporación sobre las dificultades urbanísticas que en su caso existieran para acceder a la petición.

En respuesta a nuestra solicitud el Ayuntamiento informó que se denegaba la petición formulada ya que tanto la Ley como el Reglamento hacen referencia a zonas de estacionamiento y la calle afectada ni tenía ni tendrá zona de estacionamiento tras su peatonalización, ya que sus escasas dimensiones (60 metros de larga por una anchura irregular pero que llega a tener hasta tan sólo 6 metros en su parte más estrecha) hacen prácticamente imposible, y desde luego, totalmente desaconsejable el establecer una zona de estacionamiento, sobre todo teniendo en cuenta que estamos ante una

actuación de “peatonalización” en la que no se va a crear ni una sola plaza de aparcamiento

Por ello, al no existir zona de estacionamiento en una vía pública no es factible hacer reserva de aparcamiento al no existir plazas para reservar.

No obstante, la Corporación señalaba que si el peticionario estimaba conveniente habilitar como cochera el bajo de su vivienda, podía solicitar la retirada de los bolardos situados ante la entrada a la misma.

Además, el Ayuntamiento indicaba que iba a reservar, pintando próximamente, una plaza para minusválidos en la zona de aparcamiento más cercana.

Con la información recibida se constató el hecho de que el reclamante contaba con medios propios aptos para resolver su problema, por ello se le dio traslado de la misma, indicándole la conveniencia de valorar lo sugerido y habilitar como garaje el local de su propiedad, salvo impedimento que necesariamente se hubiera de tener en cuenta.

3.2.5.3. Accesibilidad de los edificios

Bajo este epígrafe se incluyen expedientes relativos a dos cuestiones, a saber: acceso desde la vía pública y condiciones de uso en su interior.

1.- Acceso desde la vía pública

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/39/03** se aludía al edificio en que se ubica la Jefatura Provincial de Tráfico de León,

a cuyas oficinas solamente es posible llegar a través de una escalera. Por lo tanto, quien no puede subir escaleras no puede acceder a dicha Jefatura.

En vista de lo anterior, esta Institución solicitó información a la Jefatura Provincial de Tráfico sobre las condiciones de accesibilidad del inmueble, así como sobre la solución empleada cuando ha de comparecer una persona con muletas o silla de ruedas. De igual forma se solicitó información sobre la titularidad del inmueble o local en que se ubica dicha Jefatura y sobre las previsiones existentes para suprimir las barreras o cambiar la ubicación de estos servicios.

Según el informe remitido por la Dirección General de Tráfico, las oficinas (de titularidad de la Dirección General de Tráfico) de dicha Jefatura están situadas en la primera planta de edificio nº 17 de la c/ Ordoño II. Dicho edificio carece de servicio de ascensor para acceder a esa primera planta por lo que el acceso a las oficinas se realiza exclusivamente mediante el uso de escaleras, bien subiendo las mismas desde la calle Ordoño II o bajando por las escaleras desde la 2ª planta, a la que sí acceden los ascensores.

Por ello, cuando se tiene conocimiento de que una persona con graves problemas de deambulación necesita acceder a la Jefatura, baja un funcionario a atenderle en la calle.

De igual forma, en el informe recibido se indicaba que al no existir otra solución, actualmente se están realizando gestiones con la Dirección General de Tráfico para adquirir otros locales para la Jefatura con el fin de

evitar, entre otras cosas, las barreras arquitectónicas que posee el actual local.

Del contenido de la información facilitada se dará traslado al interesado.

En el mismo expediente se aludía a la falta de accesibilidad en el edificio de correos de León, no tan grave como en el caso anterior, pero inadmisibles, dada la fecha de construcción y características del edificio.

No es la primera vez que esta Procuraduría se ha dirigido a la Jefatura Provincial de Correos solicitando información sobre la cuestión planteada en este expediente. De hecho, era conocido que dicho edificio reúne ciertas condiciones de accesibilidad para los usuarios con problemas de movilidad, al contar con una rampa que parte del sótano del edificio.

Ahora bien, al encontrarse dicha rampa tras una puerta que permanece cerrada y sin señalización, no es posible su uso normal, sino que resulta obligado solicitar expresamente la intervención del personal de seguridad para que acompañe al usuario, tanto a la llegada como a la salida.

Puesto que en los últimos años este edificio ha sido objeto de varias obras de ampliación y reforma, precisamente para mejorar el servicio a los ciudadanos, esta Institución solicitó información con la finalidad de comprobar si en los distintos proyectos se habían tenido en cuenta las previsiones de la legislación especial sobre accesibilidad o, en otro caso, las razones que justificasen el incumplimiento de dicha normativa.

En todo caso, se solicitó información sobre la solución que cabía adoptar para que la rampa existente pueda utilizarse autónomamente por los ciudadanos que la necesiten, sin medidas especiales y durante todo el horario de atención al público.

La Jefatura de Correos manifestó que se estaban estudiando y valorando las diferentes opciones a fin de encontrar la solución más adecuada a la cuestión, indicando, además, que se había procedido a señalar el lugar de la rampa.

En otro sentido, en el expediente **Q/665/03**, se dirigió escrito a ese mismo organismos de correos indicándole que en dicha oficina no existían medios de atención y orientación alternativos para los usuarios que padecen deficiencias visuales.

Por ello a los organismos titulares de las citadas dependencias se les comunicó la necesidad de que en las reformas que inevitablemente habrán de llevarse a cabo con el objeto de quitar barreras, se incluyeran medios de información y comunicación para las personas ciegas y deficientes visuales, a fin de que la adecuación futura de los edificios no sea parcial sino que permita la mayor utilidad posible para todos los ciudadanos.

Además, se consideró oportuno facilitarles algunas pautas para ello, indicándoles que las personas ciegas encuentran barreras, cuando no se ayudan de los sentidos que hacen la suplencia sensorial: el tacto, el oído y el olfato. De ahí que resulte imprescindible sustituir la información escrita

por información sonora, así como facilitar la inteligibilidad de la palabra por medio de una acústica eficiente.

También es necesario un entorno bien conformado para que pueda ser explorado por el bastón largo en forma clara y segura, así como evitar la ausencia de información (por ejemplo falta de aviso de un desnivel, una escalera.) y evitar el empleo de revestimientos realizados con materiales absorbentes, que atenúan las reflexiones sonoras y disminuyen sus posibilidades de elemento referencial para la orientación, dimensión de los locales, proximidad de las personas, etc. y la presencia de obstáculos imprevistos y elementos colocados temporalmente sin señalar.

2.- Ascensores

En el expediente **Q/654/93** el reclamante ponía de relieve la dificultad de uso de los ascensores por los invidentes cuando éstos no llevan incorporados medios de información alternativos de aquellos que se perciben por la vista. El autor de la queja manifestaba la gran ayuda que para la libertad de movimientos de este colectivo constituyen los ascensores que cuentan con botonera en braille y aún más si se añade la indicación sonora.

Evidentemente, reviste una especial importancia la posibilidad de que los edificios que albergan servicios públicos puedan ser utilizados por parte de todos los ciudadanos sin distinción alguna, de ahí que esta Procuraduría decidiera trasladar este caso al ayuntamiento.

En este sentido, se aclaró a la Corporación que es considerable el número de personas discapacitadas que tratan de participar en la vida social y económica de la colectividad, viendo frustradas dichas expectativas por las barreras en la comunicación, a pesar de que en gran número de casos éstas son subsanables sencillamente aplicando la tecnología con la que hoy se cuenta.

En el seguimiento que hace esta Institución de las condiciones ambientales que afectan a los derechos de las personas discapacitadas, se observan los avances que en este sentido se están llevando a cabo por dicho ayuntamiento en las nuevas construcciones e instalaciones.

Ello sin duda forma parte del cumplimiento del deber que los preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía imponen a los poderes públicos en este sentido.

Por ello, sin perjuicio de determinadas actuaciones que en su caso deberán llevar a cabo las corporaciones locales en cumplimiento de la citada Ley 3/98, -como aprobación de las Ordenanzas correspondientes, elaboración del Plan de Accesibilidad, etc.-, en ejecución de dicha Ley, es preciso por nuestra parte recomendar la adopción de medidas que, aún en aspectos parciales, vengan a mejorar la calidad de vida de los discapacitados visuales.

Así, en el caso concreto, se recomendó la adopción de medidas de vigilancia que evitasen la colocación en todos los edificios públicos

proyectados y en construcción, de ascensores que no cuenten con los medios de información táctil y sonora necesarios.

De igual forma se recomendó que esas mismas medidas de control se apliquen en los ascensores de los edificios cuya remodelación, ampliación o reforma esté proyectada o en ejecución y en la medida en que la incorporación de los aludidos sistemas resulte posible.

Además, en los edificios antiguos de propiedad privada, que en estos momentos se encuentran a la espera de obtener licencia municipal para la colocación de ascensor, se recomendó que se procurase que los mismos ampliasen su utilidad también en beneficio de los invidentes y deficientes visuales, contando con los medios de orientación indicados.

3.- Edificios de la Universidad

En los expedientes **Q/659 a 664/03** se aludía, entre otros extremos, a la existencia de barreras en el interior de los edificios de la Universidad de León.

Concretamente, según el autor de la queja, un alumno de Filosofía, afectado de una grave deficiencia visual y cierta deficiencia física, no podía hacer uso de determinados servicios universitarios, entre otros:

- La biblioteca: al no contar, con medios que permitan orientarse en los diferentes espacios de la misma, conocer los fondos bibliográficos o acceder al contenido de los mismos.

- Los ascensores y aseos adaptados, al carecer los primeros de botoneras en braille o indicación sonora de llegada y faltar, en cuanto a los segundos, al menos un aseo que pueda ser utilizado por alumnos que deben utilizar silla de ruedas.

- La rampa que da acceso a la Facultad de Filosofía tiene excesiva pendiente, y ello reduce su utilidad para las sillas de ruedas normales, así como para los peatones que han de ayudarse con muletas.

- En la cafetería falta información mediante representaciones táctiles o indicaciones sonoras alternativas sobre los servicios que se ofrecen a los usuarios, sobre todo a la hora de utilizar el bufé.

Actualmente ha ido en aumento el número de personas invidentes o con deficiencias visuales que intentan acceder a los estudios universitarios, por lo que es lógico suponer que los casos conocidos por la Institución no son los únicos en los que se plantea el tipo de problemas arriba aludido.

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicitó información al rectorado de la ULE, sobre las distintas cuestiones planteadas en la queja y entre ellas si en algún momento la Universidad se había planteado la introducción de ayudas en las bibliotecas para colectivos de usuarios como los indicados y los medios que, en su caso, existían para permitir una más amplia utilización de las bibliotecas por parte de los alumnos con deficiencia visual.

En respuesta a nuestra petición de información el rectorado remitió un informe según el cual la Universidad de León en junio de 2001, al parecer, había elaborado un programa de actuaciones para la accesibilidad de sus edificios e instalaciones, consultado con los estudiantes y asociaciones de afectados. El resumen de las actuaciones totales programadas era el siguiente:

*«Adaptación de viales y espacios libres del Campus de Vegaza
110.472,06€*

Obras en diversos Centros Universitarios 370.564,29€

Apoyo tecnológico a discapacitados sensoriales 59.538,67€

Sometido dicho programa a la consideración del Imserso y de la Fundación Once y tras diversas gestiones y estudios técnicos se consiguió que la Comisión de Seguimiento del Convenio de Colaboración Imserso/Fundación Once, en su reunión del pasado día 17 de marzo, aprobase la adhesión de esta Universidad para la realización de un proyecto de accesibilidad, de los varios presentados dentro del programa, alguno de los cuales afectaba a las personas invidentes, con arreglo a los siguientes detalles:

Descripción de las obras: Rampas de acceso y aseo adaptados en las Facultades de Ciencias del Trabajo, de Educación, y de Ciencias Biológicas y Ambientales; Aseo adaptado en el Colegio

Mayor San Isidoro; Elevador vertical y aseo adaptado en el Centro de Idiomas (antigua Escuela de Comercio).

Financiación: Feder, 103.482,44 €; Imserso 17.739,85 €; Fundación Once, 8.869,92 €, Universidad de León, 17.739,85 €.

Todas estas obras están ejecutándose en la actualidad.

Paralelamente y con cargo a su propio presupuesto esta universidad ha hecho frente a la construcción de una rampa exterior de acceso al centro de idiomas, ya que la llegada a la puerta principal es a través de una escalinata.

Es de suponer que en futuros desarrollos del citado Convenio de Colaboración Imserso/Fundación Once esta universidad pueda seguir encontrando ayudas parciales a la financiación del programa desarrollado en su día y que sin duda dará satisfacción a las quejas recibidas a este respecto por ese Procurador y referidas a las instalaciones universitarias. »

En el informe transcrito no se aludía a las cuestiones planteadas en relación con la biblioteca y la cafetería por lo que se continuará con el expediente solicitando mayor aclaración y haciendo un seguimiento de la evolución y fin de las obras.

3.2.5.4. Superficies comerciales

En los expedientes registrados con los números de referencia **Q/666/03** y **Q/667/03**, el reclamante aludía a las dificultades con las que se

enfrentan las personas invidentes para abastecerse de artículos en las grandes superficies comerciales, así como para hacer uso de los cajeros automáticos en los establecimientos bancarios.

Así, en el caso de las superficies comerciales, el problema se planteaba al no contar con medios de información alternativos a los visuales, tanto para los artículos como para el mobiliario e instalaciones existentes.

Por lo que hace a los cajeros automáticos, según el reclamante, además de la imposibilidad de controlar el acceso a los puntos de atención al público en los locales y oficinas bancarias, en los cajeros automáticos es muy difícil o prácticamente imposible obtener dinero por la carencia de medios como pantallas adecuadas, pulsadores con indicación táctil u otros previstos para quienes padecen este tipo de deficiencia.

La Ley 7/1996 de 15 de enero modificada por Ley 47/2002 de 19 de diciembre, que establece el Régimen Jurídico General del Comercio Minorista atribuye determinadas competencias a las Comunidades Autónomas en orden a ciertos aspectos relacionados con el funcionamiento de los establecimientos comerciales, al mismo tiempo que determina una serie de derechos de los consumidores, entre los que destaca el derecho a la información, el cual muy difícilmente es ejercitable por las personas ciegas o deficientes visuales, ya que generalmente no cuentan con ninguno de los medios que les permitirían alguna orientación.

En atención a lo indicado se solicitó información a la Consejería de Economía y Empleo con relación al problema planteado y sobre si en alguna ocasión se habían planteado la introducción en superficies comerciales (de cierta envergadura) de medios que facilitaran sus compras a los discapacitados visuales y, en caso afirmativo, qué clase de medios se habían procurado, coyuntural o permanentemente.

Además, se solicitaron a dicha Consejería los datos que podía facilitar sobre el cumplimiento del Decreto 217/2001 citado, que en su Anexo II exige a las oficinas abiertas al público y centros laborales contar con mobiliario adaptado, disposición aplicable, por supuesto, a las oficinas bancarias.

En su informe, la Consejería de Economía y Empleo indicaba que el ámbito competencial de las quejas planteadas podría quedar englobado dentro de las competencias que tiene atribuidas la Gerencia Regional de Servicios Sociales de Castilla y León, como garante de la normativa relativa a la accesibilidad.

No obstante, según ese mismo informe, la Dirección General de Comercio de dicha Consejería, estaba elaborando un Plan General de Equipamientos Comerciales de Castilla y León y procedería a estudiar las medidas que, desde la competencia de Comercio Interior, pudieran redundar en una solución a los problemas planteados en dichas quejas

A la fecha de cierre de este informe está pendiente de estudio la cuestión planteada, si bien no parece existir duda sobre la conveniencia de

recordar a la Consejería de Economía y Empleo que el Plan General de Equipamientos Comerciales de Castilla y León es la oportunidad para llevar a su articulado las reglas básicas en las que ampararse el necesario desarrollo de la Ley 3/98 de Castilla y León.

Por otra parte, ocurre con frecuencia que en los accesos amplios y cómodos con que suelen contar las grades superficies comerciales en el entorno de las vías públicas más próximas, que suelen ser objeto de especial atención por parte de los ayuntamientos, no siempre se han tenido en cuenta las necesidades de los minusválidos físicos.

3.2.6. Laringectomizados

En el expediente **Q/1540/02** los reclamantes aludían a los problemas provocados por el consumo, venta y publicidad, del tabaco en relación con la aparición del cáncer de laringe y sus demás consecuencias.

Los reclamantes consideraban preciso intensificar las medidas que, en relación con dicha publicidad, venta y consumo, corresponden a la administración autonómica, según la normativa específica, con independencia de otros problemas cuyo estudio y resolución pertenece a otras instancias e instituciones.

En concreto se referían los denunciantes al hecho de encontrarse con máquinas expendedoras de tabaco instaladas en la vía pública a la entrada de algunos establecimientos de hostelería, circunstancia que, a su juicio, vulneraba lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Ley 3/94, de 29 de

marzo, de Prevención, Asistencia, e Integración Social de Drogodependientes. Todo ello teniendo en cuenta que en estos casos esas máquinas no se encuentran en lugar cerrado ni figura en su parte frontal la prohibición de adquirir tabaco a los menores de 16 años ni por supuesto se garantiza la presencia de una persona encargada de que se cumpla la citada prohibición. Es más, incluso cuando se ubican en lugares cerrados es frecuente la omisión de la antedicha prohibición, así como la despreocupación de la persona que debería vigilar el cumplimiento de la normativa.

Por todo ello, esta Procuraduría solicitó información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social sobre las actuaciones sancionadoras desarrolladas durante los años 2001 y 2002 por infracción de las prohibiciones establecidas en la citada Ley 3/94 en relación con la publicidad, venta y consumo de tabaco.

De igual forma se solicitó información sobre el número de ayuntamientos y diputaciones provinciales de Castilla y León que aún no habían elaborado sus planes de drogodependencias coordinados con el plan regional, así como los medios materiales destinados en los años 2001 y 2002 por parte de la Junta de Castilla y León a la prevención del consumo de tabaco en ejecución de los planes municipales y los ayuntamientos que en dicho periodo de tiempo solicitaron ayudas de este tipo.

Tras recibir la información solicitada se constató que durante los años 2001 y 2002, los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social

realizaron 2.671 y 7.356 inspecciones, respectivamente, en materia de tabaco. La mayor parte de estas inspecciones se efectuaron en establecimientos de hostelería, dando lugar a la incoación de cuatro expedientes sancionadores, uno de ellos referido a la ubicación de una máquina expendedora de tabaco fuera del control de una persona responsable de vigilar el cumplimiento de la legislación vigente.

Además se comprobó que desde la aprobación de la Ley 3/1994, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León, 21 corporaciones locales habían elaborado y aprobado un plan municipal o provincial sobre drogas, quedando pendientes de realizar este cometido las Diputaciones Provinciales de Soria y Zamora.

En los referidos años 2001 y 2002, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social había destinado, respectivamente, 318.536 € y 345.582 € para colaborar económicamente en los programas de prevención que desarrollaron las corporaciones locales a través de sus planes sobre drogas. Estas transferencias de crédito se hicieron de modo genérico para apoyar sus actuaciones preventivas y, entre ellas, las relacionadas con el consumo de tabaco.

En el mismo periodo de tiempo recibieron financiación para desarrollar actuaciones en materia de drogodependencias las siguientes administraciones locales de Castilla y León: Ayuntamiento de Ávila, Burgos, Aranda de Duero, Miranda de Ebro, León, Ponferrada, San Andrés del Rabanedo, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Medina del

Campo y Zamora; Diputaciones Provinciales de Burgos, León y Valladolid. A esta relación hay que añadir la Diputación Provincial de Salamanca, que se incorporó a esta línea de financiación en 2002.

Pese a lo indicado, aún siguen siendo preocupantes los datos que existen sobre el aumento masivo y precoz del consumo de tabaco, por las graves consecuencias que ocasiona tanto para el individuo como para la sociedad, originando al mismo tiempo un conflicto de intereses entre los consumidores y no consumidores de esta sustancia. Dicha preocupación es compartida por esta Institución, reflejando con ello el sentir de muchos ciudadanos, y especialmente el de las personas laringectomizadas, máxime teniendo en cuenta la atención que empieza a despertar la lucha contra el tabaquismo en nuestra sociedad, lo que corrobora la necesidad de una intervención más estricta y rigurosa en este terreno por parte de las administraciones para garantizar y defender el derecho a la protección frente a los riesgos o daños que pueda causar a la salud o seguridad de los ciudadanos.

Por otra parte, causa extrañeza la circunstancia de que de las 2.671 y 7.356 inspecciones realizadas durante los años 2001 y 2002 respectivamente por los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social en materia de tabaco, la mayor parte en establecimientos de hostelería (5.532), hayan resultado cuatro expedientes sancionadores, y de ellos solamente uno referido a la ubicación de una máquina expendedora de

tabaco fuera del control de una persona responsable de vigilar el cumplimiento de la legislación vigente.

La Constitución Española en su Título I, art. 43, consagra el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud, al tiempo que establece la responsabilidad de los poderes públicos como garantía fundamental de este derecho. Asimismo, en el capítulo III bajo la rubrica de los Principios Rectores de la Política Social, se señalan las prestaciones a que están obligados los poderes públicos en materia de servicios sociales y asistencia social. Este mandato constitucional tiene su desarrollo en múltiples disposiciones normativas y cuerpos legales.

Entre otros, debe citarse el Decreto 200/1997, de 9 de octubre, por el que se aprobó el III Plan sobre Drogas de Castilla y León, en cuyo preámbulo se establece que “El consumo de tabaco es la primera causa aislada de enfermedad y muerte prematura. El tabaco está considerado como carcinógeno pulmonar en las listas internacionales de sustancias con potencial cancerígeno reconocido y constituye el factor de riesgo principal de los problemas de salud más prevalentes. Siendo el abandono del tabaco la primera medida recomendada por el código europeo contra el cáncer para la prevención de esta patología. Por lo que los programas de prevención deben dirigirse a todas las formas de abuso de drogas, con especial énfasis en el consumo de bebidas alcohólicas y tabaco, que son las sustancias cuyos consumos están más extendidos, crean más problemas a la

sociedad y en los que las formas precoces de abuso desempeñan una función facilitadora hacia el uso y abuso de drogas no institucionalizadas».

Este Plan es una consecuencia de la Ley 3/94, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes, en cuyo art. 7 se prevén como actuaciones prioritarias: «Que la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dentro de su ámbito de competencia y en colaboración con otras administraciones públicas, entidades privadas e instituciones, promueva las siguientes actuaciones:

- a) La realización de una política global preventiva que, mediante diferentes actuaciones sectoriales coordinadas, incida sobre los factores sociales, educativos, culturales, sanitarios y económicos que favorecen el consumo de drogas en la comunidad.
- b) La inclusión de la educación para la salud a lo largo de todo el proceso educativo, con un enfoque común a todas las materias y prestando particular atención, dentro de ella, a la prevención de las drogodependencias».

De todo ello resulta la necesidad de financiación y coordinación entre las administraciones responsables. Por lo tanto es absolutamente necesario someter a revisión el cumplimiento de los anteriores preceptos en la medida en que para ello sea competente la Consejería a la que se solicitó información por esta Procuraduría.

Por todo ello, se dictó la siguiente resolución:

“Que la Junta de Castilla y León aplique las medidas que considere más adecuadas para que no quede en Castilla y León ninguna provincia ni municipio, de los que tienen dicha obligación, que no tenga aprobado y actualizado su respectivo plan sobre drogas. De modo que así tampoco deje de recibir financiación a cargo de los presupuestos de la comunidad ninguna provincia ni municipio de los que tengan derecho a ella una vez cumplido el requisito de aprobación del plan.

Que, ante los efectos del tabaco, nocivos para la vida de los ciudadanos, se procuren incrementar en todo caso los fondos destinados por la Junta de Castilla y León a desarrollar actuaciones en materia de tabaquismo.

Que se mantenga una estricta vigilancia en relación con el acceso de los menores al consumo de tabaco, publicidad y venta del mismo, de acuerdo con lo establecido en la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León.

Que se intensifiquen las medidas de vigilancia en relación con toda actividad de publicidad, venta y consumo de tabaco con las que se pueda eludir el cumplimiento de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, citada.”

La respuesta a esta resolución fue remitida tras la reorganización de las Consejería de Sanidad y Bienestar Social y de Familia.

Así, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha aportado nuevos datos y previsiones en relación con la citada resolución manifestando el firme propósito de continuar abordando la problemática a través del Plan Regional sobre Drogas, todo ello según el tenor literal del siguiente informe:

«Durante el año 2004 se va a proceder a evaluar el vigente plan (Decreto 138/2001, de 3 mayo), lo que va a permitir revisar los avances producidos y los aspectos en los que es preciso insistir para reducir el tabaquismo y sus consecuencias en la comunidad autónoma. Las conclusiones que se desprendan de esta evaluación van a ser un punto de referencia fundamental para la elaboración del V Plan Regional sobre Drogas y un elemento decisivo para diseñar la política autonómica sobre tabaco de los próximos años.

La Junta de Castilla y León viene aplicando desde 1994 distintas medidas de estímulo y de apoyo a las corporaciones locales para la aprobación de un plan municipal o provincial sobre drogas, y va a continuar con estas medidas hasta conseguir que la totalidad de las administraciones locales con competencias, desarrollen una política planificada sobre drogas en la que naturalmente tenga cabida la dependencia del tabaco.

Como V.E. sabe, todos los ayuntamiento de más de 20.000 habitantes y las diputaciones provinciales que cuentan con un plan local sobre drogas en vigor, reciben financiación de los

presupuestos de la Junta de Castilla y León para colaborar en el desarrollo de sus planes sobre drogas.

En la presente legislatura una de nuestras prioridades en la intervención en drogodependencias va a ser desarrollar el recientemente aprobado plan nacional de prevención y control de tabaquismo, lo que va a suponer reforzar la dotación presupuestaria para este fin.

Una línea de actuación de dicho plan nacional, y por lo tanto también del plan regional sobre drogas, es intensificar el control del cumplimiento de legislación vigente en todo lo relativo a la publicidad, promoción, venta y consumo de tabaco, especialmente en el grupo de los menores de edad; actuación que debe ir acompañada con una coordinada y equilibrada política de reducción de la demanda de tabaco.

La manifiesto, por tanto, la aceptación de su resolución por parte de esta Consejería».

3.3. Tercera Edad

El alto porcentaje, cada vez más elevado, de personas mayores que constituyen el total de la población, exige un gran esfuerzo de las administraciones públicas para promover su bienestar y protección.

La mejora de la calidad de vida ha permitido llegar a una edad avanzada en condiciones que facilitan una forma de vida independiente,

pero también ha provocado un aumento del número de personas mayores dependientes, lo que afecta a su propia autonomía física, psíquica y sensorial.

Precisamente por ello, las situaciones de dependencia son las que provocan una mayor demanda en la prestación de una atención integral y continuada dirigida al logro del bienestar físico, psíquico y sensorial de las personas afectadas por dicha situación, y en esta tarea los familiares, cuidadores de los mayores dependientes, siguen asumiendo un papel importante.

Ahora bien, la transformación de la estructura familiar tradicional ha originado frecuentes situaciones necesitadas de un apoyo asistencial adecuado que no puede ser proporcionado por la familia.

Por ello, la sociedad demanda la adaptación de los recursos existentes a las nuevas necesidades surgidas en la actualidad, la mejora de la calidad asistencial y el acceso a los servicios sociales en el ámbito residencial (manteniendo cubiertos los aspectos básicos de la vida diaria y, de este modo, posibilitar una atención integral que se adecue, asimismo, a los procesos degenerativos o de dependencia asociados al envejecimiento), y el necesario apoyo para obtener una adecuada calidad de vida de aquellos mayores que desean permanecer en su domicilio o entorno. Tales demandas constituyen el objeto de la mayor parte de las reclamaciones presentadas ante esta Institución.

3.3.1. Acceso a los centros residenciales para personas mayores

La atención comunitaria, mediante la articulación de fórmulas alternativas a la asistencia residencial que permiten el mantenimiento de la persona en su propio hogar evitando la institucionalización, se muestra como una opción adecuada y válida para muchos de nuestros mayores.

Sin embargo, determinadas circunstancias de carácter familiar, social, geográfico o de salud exigen, en algunas ocasiones, (especialmente en situaciones de dependencia), su acogimiento en un centro especializado.

Precisamente por ello, la asistencia residencial aparece como una práctica asistencial positiva para procurar el bienestar y la mejora de la calidad de vida de aquellos mayores cuyas características no les hacen idóneos para envejecer en su propio entorno ni para ser beneficiarios de los servicios alternativos al internamiento.

Pese a todo, la intervención pública orientada al aumento de plazas residenciales se muestra todavía insuficiente. Las listas de espera existentes para el acceso a centros de carácter público o concertado, proporcionan una percepción acertada de una oferta asistencial claramente inferior a la demanda existente.

Esta problemática se muestra una vez más en alguna de las reclamaciones presentadas en este ejercicio, constatándose 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 acceso.

Así ocurría en los expedientes registrados con los números de referencia **Q/44/03** y **Q/959/03**, en los que finalmente se produjo la estimación del ingreso tras la inclusión de los solicitantes, por parte de la Gerencia de Servicios Sociales, en las listas de reserva de plaza de los centros solicitados.

3.3.2. Irregularidades en el ingreso de las personas mayores

El posible riesgo de vulneración de los derechos de los mayores ingresados en establecimientos residenciales preocupa de forma especial a esta Institución, sobre todo cuando se producen irregularidades en la forma de llevar a cabo el internamiento.

Con relación a este extremo, debe tenerse en cuenta que el ingreso convenido exclusivamente entre los familiares del interno y el centro, puede resultar gravemente atentatorio a los derechos constitucionales básicos y a la dignidad de la persona.

Esta situación era denunciada por el interesado en el expediente **Q/997/03**, relativo al ingreso practicado en un centro residencial de carácter privado sin el consentimiento del mayor.

Tras las gestiones desarrolladas por esta Institución con la Gerencia de Servicios Sociales, se pudo constatar que personal inspector de esa Administración se había desplazado al referido centro, comprobándose únicamente durante la inspección efectuada que el hijo del referido interno había dado instrucciones a la dirección del centro para impedir la

realización de visitas al mismo (trasladando tal hecho a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León para el inicio, si procedía, del oportuno expediente sancionador), sin constar que se hubiera realizado verificación alguna respecto a la denunciada falta de consentimiento en la forma de practicarse el ingreso residencial.

La necesidad de conocer la veracidad de dicha afirmación era imprescindible con la finalidad de determinar la posible existencia de una vulneración del derecho fundamental a la libertad del interno frente a un ingreso llevado a cabo de forma indebida, irregular o ilegítima, y proceder, así, a dar traslado de ello al Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.

Debe tenerse en cuenta que las garantías contenidas en la regulación existente en materia de internamientos alcanzan también a los establecimientos residenciales para las personas mayores.

Así, tanto, en su momento, el artículo 211 del Código Civil, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, como posteriormente la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que deroga el citado precepto del Código Civil, establecieron, con una finalidad de garantía, la necesaria intervención judicial, en todo caso, ante la falta de voluntariedad al ingreso en un establecimiento psiquiátrico por parte de una persona que no pueda prestar por sí el necesario consentimiento.

El tenor literal de dicha normativa, no obstante, podría conducir a la afirmación de que tal garantía tan sólo alcanzaría al internamiento en

centros de carácter psiquiátrico o de atención a la salud mental y no en otros recursos como los establecimientos geriátricos.

Ahora bien, dicha interpretación no se ha considerado jurídicamente correcta por esta Institución, dado que podría implicar un posible riesgo de indefensión, en cuanto al respeto a los derechos fundamentales, para no pocas de las personas mayores atendidas en centros de internamiento.

A este respecto, resulta decisiva la Instrucción 3/1990, de 7 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre el régimen jurídico que debe regir para el ingreso de personas en residencias de la tercera edad.

En dicha Instrucción se destaca la existencia de graves y generalizadas irregularidades en los ingresos -al ser usual que éstos sean convenidos entre los familiares del anciano y el centro, por la imposibilidad de aquél para prestar su consentimiento en condiciones de validez jurídica ante la existencia de una enfermedad física o psíquica-, y se concluye que la normativa antes señalada no restringe la aplicación de la garantía establecida en la misma a los internamientos en centros psiquiátricos o de atención a la salud mental propiamente dichos, sino que abarcará, asimismo, a todo ingreso de una persona que no pueda prestar su consentimiento en centros de carácter geriátrico.

Este criterio sigue siendo válido pese a ser anterior a la modificación introducida por la Ley Orgánica 1/1996 en el artículo 211 del Código Civil y, posteriormente, por la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil. Así lo ha afirmado la doctrina, pues siendo la finalidad de la norma rodear

de garantías a las privaciones de libertad, esta circunstancia ampararía esa interpretación extensiva del precepto.

Por ello, en atención a la protección que, por su especial vulnerabilidad, merecen las personas residenciadas en este tipo de centros y estimada, por ello, la necesidad de conocer si el ingreso objeto del expediente en cuestión había sido realizado de forma contraria a la normativa señalada, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Gerencia de Servicios Sociales:

“Que estando sometida la residencia en cuestión al régimen establecido en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, y conforme a la facultad inspectora que corresponde a la administración autonómica al amparo de lo dispuesto en la citada Ley y en el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, atribuida a la Gerencia de Servicios Sociales, se proceda, de oficio, por personal competente de esa Administración, a realizar las averiguaciones o comprobaciones necesarias para determinar la forma en que se llevó a cabo el ingreso en dicho centro residencial, esto es, si fue practicado o no al amparo de la normativa anteriormente señalada.

Ello como trámite previo y necesario para poder acordar, en su caso, el traslado al Ministerio Fiscal de la existencia de un posible ingreso irregular -de ser éste constatado-, para su transformación

en un internamiento forzoso o autorizado judicialmente. Y sin perjuicio, por otro lado, de las infracciones administrativas que pudieran corresponder al respecto".

La Gerencia de Servicios Sociales comunicó a esta Institución que no se habían detectado indicios de un posible ingreso irregular, lo que determinó el cierre del expediente aludido por parte de esta Procuraduría.

3.3.3. Funcionamiento de las residencias para personas mayores

El adecuado funcionamiento de los establecimientos geriátricos resulta fundamental para garantizar una atención y asistencia de calidad a los usuarios.

Los aspectos mas vinculados directamente con la calidad asistencial, entre otros, están relacionados con las medidas de control residencial, la plantilla de personal, el buen estado de las instalaciones, el trato satisfactorio ofrecido a los usuarios o la garantía de su protección jurídica.

No obstante, algunos de estos ámbitos quedan fuera del alcance de las disposiciones sancionadoras. Sin embargo, no por ello deben quedar también al margen de toda intervención administrativa, imprescindible para la evaluación sistemática de los servicios, la consecución de un buen nivel de calidad de la atención y la corrección de deficiencias en la práctica asistencial.

En este sentido, en esta Institución se han recibido algunas reclamaciones en las que se denuncian posibles irregularidades de funcionamiento. Así ocurría en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1427/02**, con relación a la Residencia asistida para personas mayores de Segovia, dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales.

Las deficiencias denunciadas hacían alusión a la carencia de personal, a la falta de control de los usuarios por parte de algunas de las personas encargadas de su cuidado, a la falta de higiene y al trato deficiente.

Las gestiones de investigación desarrolladas al respecto con la Gerencia de Servicios Sociales, permitieron a esta Institución conocer las siguientes circunstancias:

a) Que de las comprobaciones e inspecciones realizadas en la citada residencia no se habían observado infracciones administrativas.

Se habían detectado, no obstante, aspectos relacionados con el funcionamiento que podían mejorarse, los cuales habían sido comunicados al Director del centro a fin de que procediera a la adopción de medidas para conseguir una mayor calidad en el servicio prestado a los residentes.

Se estaba elaborando, asimismo, un nuevo Plan de Trabajo en Planta, que unido a la incorporación de dos nuevos enfermeros, darían como resultado una mayor atención al usuario.

b) Que para el cuidado y atención de los residentes el centro disponía del personal necesario, tanto técnico como de atención directa, cumpliendo lo establecido en el Título IV 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. Además, durante los fines de semana y festivos, en cumplimiento de dicha norma, se garantizaba un servicio adecuado y de calidad.

Ahora bien, con independencia de esa adecuación del centro a la legalidad, la información facilitada por la Gerencia de Servicios Sociales y la visita realizada al centro por personal de esta Institución en fecha 5 de septiembre de 2002 permitieron, en beneficio de las personas internas en el referido centro residencial, llegar a las siguientes conclusiones:

a) Respecto a la vigilancia y control de los residentes.

Es clara la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran las personas mayores internas en centros residenciales, atribuible al hecho institucional mismo y a los riesgos implícitos en estas estructuras, aun cuando su funcionamiento resulte plenamente adecuado para la mejora de la calidad de vida de los internos.

Esta realidad, pese a la importante función que cumplen y han de cumplir este tipo de recursos -como elementos necesarios de la red de servicios con los que debe contar el sistema de atención social para dar respuesta a necesidades de determinadas personas-, ha de tenerse siempre

presente para la correcta protección de los derechos y el bienestar de los residentes.

En la consecución de este objetivo, resulta de particular importancia la necesidad de ofrecer una atención y cuidados especiales adaptados a las propias condiciones físicas y psíquicas de los internos.

De acuerdo con lo anterior, resultaba procedente destacar la situación observada en la visita desarrollada por personal de esta Institución a la residencia en cuestión. En dicha visita se constató la presencia de unos 20 residentes (todos ellos usuarios de sillas de ruedas) que desde el medio día aproximadamente se encontraban “aparcados” cerca de la zona de recepción, frente a la puerta del comedor y de espaldas a la puerta principal del centro, muchos dormidos y algunos ladeados, sin que se apreciara ningún tipo de control o de atención por parte del personal.

Según la Dirección del centro, desde la recepción se controlaban las entradas y salidas. Sin embargo, en la visita se constató que este control no era tan riguroso, dado que en ese momento pudo observarse como una anciana, cuyas condiciones psíquicas no parecían buenas (voceaba o emitía sonidos no reconocibles), salía por la puerta sin ningún tipo de control ni orientación, con el peligro que para la misma representaba el acceder al lugar de aparcamiento de vehículos y con la posibilidad, incluso, de abandonar el recinto sin que nadie lo impidiera.

Asimismo, esa falta de control o vigilancia se apreció en la biblioteca. Así, en el momento de la visita se observó como un residente

intentaba con su muleta, sin que nadie le atendiera, recoger del suelo parte del periódico que leía. Finalmente el periódico fue recogido por el Director del centro cuando acompañaba al personal de esta Institución en la visita a dicha dependencia, pese a que también se encontraba en la misma un empleado leyendo el periódico.

Estas actitudes, a juicio de esta Procuraduría, se mostraban poco rigurosas a la hora de garantizar la máxima atención y asistencia que exigen las especiales características de estos residentes.

Aun cuando no siempre las medidas de atención y protección pueden ser absolutas, no debían olvidarse, en ningún caso, las exigencias que conlleva la guarda ejercida por instituciones o centros residenciales donde se encuentren ingresados ese tipo de usuarios asistidos.

La existencia de tal obligación con respecto al encomendado a la guarda, impone al centro o establecimiento en el que ésta se ejerza la necesidad de que aquél no quede desprotegido, en ningún caso, desarrollando aquel control que prevenga e impida resultados lamentables, y proporcionando todos aquellos medios al alcance posible para garantizar la debida protección y cuidado a los residentes y permitir la prevención de los riesgos inherentes a las propias condiciones físicas y psíquicas de los mismos.

b) Respecto al personal del centro.

Durante la señalada visita se observó, asimismo, una especial desproporción en la distribución del personal de atención directa a lo largo de los turnos de mañana, tarde y noche, teniendo en cuenta que era lógico suponer que el número de residentes permanecía constante a lo largo de todo el día.

El Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores, establece el cómputo del número de jornadas mínimas del personal de atención directa, repartidas entre mañana y tarde. De dicho cómputo se excluyen las jornadas nocturnas, que estarán siempre realizadas al menos por un profesional hasta 60 usuarios, aumentando a partir de esa cifra uno más cada 60 usuarios o fracción, y no pudiendo reducir el personal mínimo de atención nocturna.

Todo ello hacía pensar a esta Institución en una posible contradicción entre la distribución, y consiguiente reducción, del personal de atención directa en los turnos de mañana, tarde y noche, respecto al cómputo y prohibiciones establecidos en la citada norma. Dicha consideración aconsejaba la verificación administrativa del cumplimiento de las exigencias establecidas.

c) Respecto a los derechos de los usuarios.

Por último y con relación a aspectos detectados en la visita realizada, destacaban algunas irregularidades cuya subsanación procedía ejecutar:

En relación con la distribución de las habitaciones cuádruples, en las que existía separación de las zonas destinadas a dormitorio, compartiendo los residentes una sala de estar y un baño, se apreció como en este último la zona de lavabo se encontraba separada de los sanitarios y la ducha, si bien para llegar a ésta resultaba preciso atravesar esa zona de sanitarios. Con ello, no parecía protegerse adecuadamente la intimidad de los usuarios.

Pudo observarse, asimismo, como en uno de los baños correspondientes a una de las habitaciones de matrimonio situada en la primera planta visitada, existía un orinal sin vaciar que provocaba malos olores. Tampoco los baños geriátricos ubicados en la primera planta se encontraban especialmente limpios, observándose la presencia de suciedad en el suelo de alguno de ellos.

Además se comprobó la carencia de camas articuladas en las habitaciones visitadas.

Considerando que la violación del derecho a la intimidad de los usuarios y el incumplimiento de las obligaciones y atenciones exigibles de higiene, salud y seguridad aparecen recogidos como infracciones administrativas en el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, se imponía la necesidad de prestar especial atención a la detección de los aspectos señalados, adoptando las medidas precisas para su subsanación y, en su caso, sanción.

Todo ello aconsejó que por parte del Procurador del Común se formulara la siguiente resolución a la Gerencia de Servicios Sociales:

“- Que con el fin de garantizar la máxima atención y asistencia que exigen las especiales características de los residentes, se arbitren los medios oportunos para proporcionar su debida protección y cuidado, asegurando, de este modo, la prevención de los riesgos que, inherentes a las propias condiciones físicas y psíquicas de los internos, pudieran derivar en resultados lesivos e incluso determinantes de una posible responsabilidad en el ejercicio de la guarda.

- Que por personal competente de esa Administración se compruebe si la distribución, y consecuente reducción, del personal de atención directa del Centro a lo largo de los turnos de mañana, tarde y noche se ajustan a las exigencias establecidas en la normativa vigente.

- Que de conformidad con la facultad de inspección que esa Administración ostenta en materia de acción social, se proceda a constatar la existencia o no de irregularidades en el ámbito de la vulneración de los derechos de los usuarios (violación de la intimidad e incumplimiento de los deberes y atenciones exigibles de higiene y seguridad). Realizando, en su caso, las actuaciones oportunas para su corrección, así como en el ámbito sancionador, si ello procediere”.

En contestación a la misma, el citado organismo comunicó lo siguiente:

Respecto al primer punto, se había iniciado la implantación progresiva de dispositivos de control y aviso individual en los centros dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales, para facilitar la protección y supervisión de los residentes.

Respecto al segundo, que sin perjuicio de la realización de cuantas comprobaciones fuesen oportunas, el centro disponía de la plantilla necesaria, tanto de personal técnico como de atención directa en todos los turnos, cumpliendo lo establecido en el Decreto 14/2001.

Y respecto al último punto de la resolución, que de conformidad con la facultad inspectora de dicha Administración, se continuarían realizando las comprobaciones e inspecciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente, así como el impulso de acciones que mejorasen el funcionamiento del centro.

3.3.4. Declaración de incapacidad como garantía de la protección jurídica de los usuarios internos en centros residenciales

Las personas mayores, por el mero hecho de serlo, no pueden ser equiparadas a supuestos incapaces. Pero no pocos de los usuarios ingresados en centros residenciales, ya sean públicos o privados, se encuentran presuntamente incapacitados. Pese a ello no siempre se solicita la declaración de incapacidad a la autoridad judicial correspondiente, pese a

mostrarse ésta como mecanismo idóneo para la protección jurídica de los mayores.

Ello sorprende aún más en el caso de aquellas residencias que son de naturaleza asistida o en las que existe un destacado número de ancianos asistidos, que por sus características físicas o psíquicas, presentan en mayor medida que los válidos una disminución o anulación de su capacidad de autogobierno.

Así se constató en el expediente registrado con el número **Q/1427/02**, en el que, según los datos remitidos por la Gerencia de Servicios Sociales, de los 294 usuarios existentes (12 personas válidas, 101 asistidas de grado I y 181 de grado II), tan sólo 13 se encontraban incapacitados judicialmente (9 de ellos ya con nombramiento de tutor) y 5 en trámite de resolución judicial de internamiento involuntario y/o incapacitación judicial.

Esta circunstancia (reducido número de ancianos incapacitados judicialmente o en trámite de incapacitación frente al elevado número de ancianos con deficiencias físicas o psíquicas) parecía evidenciar que, pese a la naturaleza asistida de casi todos los residentes, no siempre se daba traslado al Ministerio Fiscal de la existencia de una posible causa de incapacitación o de hechos que pudieran ser determinantes de la misma.

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en su artículo 757.3 es clara al respecto: Obliga a los funcionarios públicos que, por razón de sus cargos, conocieran la existencia de una posible causa de

incapacidad, a poner ésta en conocimiento del Fiscal, facultando, asimismo, a cualquier persona a dirigirse a la misma autoridad para comunicar situaciones determinantes de una posible incapacitación.

Precisamente, con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de la exigencia indicada, el Instituto Nacional de Servicios Sociales dictó en su momento la Circular 13/1/93, de 21 de septiembre, sobre “Supuestos de incapacitación presunta e internamientos involuntarios”, que resultó de aplicación en el ámbito de la administración autonómica conforme a lo señalado en el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales.

Esa norma regulaba el procedimiento a seguir en los supuestos de una presunta situación de incapacidad de los residentes de un centro transferido o adscrito a la Gerencia de Servicios Sociales. De acuerdo con dicho procedimiento, debía ser el director del centro residencial la persona responsable de la comunicación ante los órganos jurisdiccionales de los casos de supuesta incapacidad de las personas mayores.

Pues bien, sin cuestionar la observancia de la exigencia establecida en la señalada Ley, los datos mostraban, no obstante, una clara discrepancia entre el número de residentes asistidos en el centro en cuestión y aquéllos que se encontraban incapacitados judicialmente, suscitando dudas a esta Institución sobre la posible existencia de alguna causa de incapacitación no comunicada en su momento al Ministerio Fiscal y, por tanto, de residentes

que, por sus características, pudieran ser objeto de una posible declaración de incapacidad judicial.

Esta circunstancia llevó al Procurador del Común a formular a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente resolución:

“Que con la finalidad de garantizar la protección de las personas mayores ingresadas en la Residencia Asistida de Segovia, se proceda por sus responsables a poner en conocimiento del Ministerio Fiscal aquellas posibles causas de incapacitación que hasta el momento no hayan sido trasladadas a dicha autoridad, teniendo en cuenta el elevado número de residentes que, por sus características físicas o psíquicas, cuentan con la condición de asistidos en el cómputo total de usuarios residenciados.

Y que en el ámbito autonómico, se estudie la conveniencia de elaborar, de no haberse efectuado hasta el momento, unas instrucciones propias que establezcan las pautas a seguir en los supuestos de presuntas situaciones de incapacidad de personas mayores usuarias de centros residenciales dependientes o concertados con la administración autonómica”.

En respuesta a la resolución indicada, la Gerencia de Servicios Sociales comunicó que quedaba garantizada la protección de las personas mayores ingresadas mediante la comunicación al Ministerio Fiscal de su presunta incapacidad, de acuerdo con la regulación del Instituto Nacional de Servicios Sociales. Además, indicó que se estaba elaborando una

instrucción propia de la Gerencia de Servicios Sociales que regulara la materia.

3.3.5. Ayudas dirigidas a personas mayores

Entre los servicios sociales dirigidos a los mayores, además de los recursos orientados a prestar una atención integral y continuada a aquellas personas que, por diferentes motivos, no pueden permanecer en su domicilio habitual, se ofrecen otras prestaciones tendentes a facilitar la permanencia de los mayores en el entorno familiar y comunitario. Así ocurre con las subvenciones para la financiación de obras de adaptación de los domicilios particulares.

En efecto, la Gerencia de Servicios Sociales convoca anualmente ayudas de carácter individual dirigidas a personas mayores, cuyo contenido, sin embargo, no ha estado exento de reclamaciones.

En este sentido cabe destacar el expediente **Q/757/03**, en el que el interesado aludía a la exclusión de dichas ayudas del concepto relativo a calefacción.

Dicha exclusión se justificaba por la Gerencia de Servicios Sociales en el ámbito de estas ayudas, al dirigirse las mismas a la atención específica de las necesidades de las personas mayores desde los servicios sociales y no a la mejora con carácter general de las viviendas. Lo anterior había determinado la adopción de determinados criterios de aplicación

(ahora ya incluidos expresamente en la convocatoria correspondiente al año 2004) en la línea de financiación dirigida a la adaptación del domicilio.

De esta forma, se habían seleccionado como conceptos subvencionables, en este ámbito de la adaptación funcional del hogar y al margen de las ayudas técnicas, las obras de accesibilidad de la vivienda (construcción de rampas, elevador de escalera, suelo antideslizante, ensanche de puertas...) y las obras de accesibilidad en baños (barras asideras, ducha accesible...).

Pero se excluían como subvencionables las reparaciones del domicilio que implicaran arreglo o pintura de paredes, techo, suelo, fachada o tejado, instalaciones de calefacción, electricidad, gas, cambio de puertas y ventanas y, en general, las obras realizadas en el domicilio dirigidas a la adecuación de su habitabilidad que no contribuyeran directamente a mejorar la autonomía del solicitante.

Sin embargo, dado que el sistema de acción social, y el propio objeto de la convocatoria, pretende favorecer no sólo el mantenimiento de la autonomía personal de las personas mayores, sino también la permanencia en su entorno habitual o familiar, esta Institución reflexionó sobre la conveniencia del nuevo criterio de exclusión acogido por la administración autonómica frente a una de las necesidades más sentidas por el colectivo de personas mayores, como es la adecuada calidad de vida en su propio domicilio.

Para ello se partió del análisis de las modalidades de convivencia de los mayores españoles, destacando la elevada proporción de personas (unos ocho de cada diez) que residen de forma autónoma, es decir, en su propio hogar, solas, en compañía del cónyuge o con otras personas. Así, los datos provisionales que ofrece el Censo 2001, evidencian un importante incremento de esta modalidad de convivencia. Según la Encuesta de Presupuestos Familiares, en 1998 era del 12,6% en términos absolutos, unas 745.000 personas. En 2001 eran 1.368.297, esto es, un 20,1 % de la población mayor de 65 años. (Así se refleja en el Plan Nacional de Acción para las Personas Mayores 2003-2007 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Castilla y León, según los datos ofrecidos en el Plan Regional Sectorial para las Personas Mayores (2000-2003), presenta uno de los índices más altos de España de población con 65 y más años que viven solos: mas de 88.000, un 17,3% de las personas mayores, de los cuales unos 23.000 son mayores de 80 años, según estimaciones realizadas a partir del censo de 1991. En investigaciones posteriores se ha confirmado la estabilidad de este dato en sucesivos ejercicios.

Por tanto, partiendo de la tendencia de las personas mayores a vivir en su propio domicilio (también prevalente en materia de servicios sociales), la vivienda se presenta -según el señalado Plan de Acción- como el principal activo de las familias formadas por mayores que produce bienestar, seleccionándose en la misma planificación como instalación

básica del hogar la disponibilidad de agua caliente y calefacción. Pese a ello, el 62,9% de los mayores no dispone de esta última en su vivienda.

De ahí que, según Informe del Consejo Económico y Social sobre la situación de las personas mayores en Castilla y León (aprobado en el Pleno Ordinario de 12 de diciembre de 2002), la disponibilidad de calefacción surge como un problema destacable, cuya falta se aprecia con mayor intensidad en los pueblos más pequeños.

En este sentido, hay un 31 % de municipios menores de 100 habitantes donde la mayoría de las viviendas no disponen de calefacción, porcentaje que se reduce paulatinamente hasta llegar al 17% en los que superan el millar de habitantes. Dicho informe también considera como otros equipamientos imprescindibles, determinados electrodomésticos (cocina y frigorífico), cuya adquisición también fue excluida de la convocatoria de ayudas examinada.

De acuerdo con lo indicado, parecía razonable la exigencia de las personas mayores hacia unas condiciones mínimas en sus viviendas, teniendo en cuenta que su bienestar aparece ligado a la necesaria consecución de un alojamiento digno y adecuado.

La proclamación de este derecho y el compromiso que adquieren las administraciones públicas para su garantía, considerando preferente la permanencia de las personas mayores en su entorno sociofamiliar, aparece como novedad en la reciente Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección de las Personas Mayores de Castilla y León.

La garantía de su efectividad implica la necesidad de promover los mecanismos o cauces oportunos para conseguir que el domicilio de las personas mayores reúna no solo las condiciones de accesibilidad adecuadas, sino también de habitabilidad necesarias para prolongar en gran medida el mantenimiento en su entorno y, en definitiva, mejorar su calidad de vida.

Para lograr, por tanto, un alojamiento adecuado con las condiciones mínimas de habitabilidad y accesibilidad que permitan la permanencia del mayor en su domicilio habitual, las ayudas económicas se muestran, junto a otro tipo de prestaciones básicas, como uno de los principales recursos que pueden facilitar una razonable calidad de vida, con unos adecuados niveles de bienestar.

Por ello, el criterio adoptado por la Gerencia de Servicios Sociales sobre la exclusión de la línea de financiación dirigida a la adaptación funcional del hogar, de aquellas obras de adecuación de su habitabilidad que no contribuyan directamente a mejorar la autonomía del mayor, se aleja de la necesaria responsabilidad pública exigida en la normativa vigente para facilitar a los mayores los medios que les permitan continuar en su medio habitual con una adecuada calidad de vida y bienestar.

La justificación alegada para la aplicación de tal exclusión, fundamentada en que la mejora de la habitabilidad de las viviendas en general correspondería a otros departamentos de la administración, no podía ser compartida, en su generalidad, por esta Procuraduría.

Bien es cierto que el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León (2002-2009) contempla con especial interés a determinados grupos sociales singulares. Se mencionan, así, en el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación del citado Plan, los apartamentos protegidos, destinados, entre otros, al colectivo de la tercera edad.

Pero en el ámbito de la rehabilitación de viviendas, no existen en esta Comunidad Autónoma ayudas específicas convocadas para este colectivo con el objeto de mejorar las condiciones de habitabilidad de su vivienda habitual. Sólo el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, del Ministerio de Fomento, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan estatal 2002-2005, eleva la cuantía de la subvención de las obras de adecuación de habitabilidad de una vivienda declarada protegida (35% del presupuesto protegido) cuando el titular ocupante de la misma tenga de sesenta y cinco años en adelante.

Se presentaba, pues, la siguiente situación en esta Comunidad Autónoma:

a) La normativa vigente en materia de servicios sociales persigue, entre otras finalidades, priorizar la permanencia de las personas mayores en su entorno habitual y familiar, facilitándoles para ello los medios adecuados orientados a mejorar su calidad de vida y bienestar, lo que aparece ligado especialmente a la necesidad de un alojamiento digno y adecuado.

b) Pese a la proclamación de este derecho en la propia Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, la protección económica establecida en la misma norma prevé únicamente ayudas técnicas y adaptaciones funcionales dirigidas a facilitar su capacidad de autonomía.

Con ello, las ayudas convocadas por la Gerencia de Servicios Sociales excluían como concepto subvencionable aquellas obras dirigidas a la adecuación de la habitabilidad de la vivienda que no contribuyeran directamente a mejorar la autonomía del mayor.

c) Amparada tal exclusión en la competencia de otros órganos de la administración autonómica respecto a la mejora de las viviendas, no se daban, sin embargo, ayudas específicas para personas mayores convocadas en esta Comunidad Autónoma, en materia de vivienda, con el objeto de mejorar las condiciones de habitabilidad de su domicilio.

Debía considerarse, ante ello, que acometer reformas destinadas a adecuar la habitabilidad del domicilio habitual no podría, en muchos casos, ampararse en la propia capacidad económica derivada de las pensiones que percibe este colectivo, que identifica la calidad de vida con unas adecuadas condiciones en la vivienda donde habita.

La única posibilidad para cubrir estas carencias, como ya indicaba el Consejo Económico y Social en el informe antes citado, consistía en articular un sistema de ayudas oficiales para el colectivo de la tercera edad, encaminadas a equipar y adecuar las viviendas a sus necesidades

específicas: Dicho régimen de ayudas debía complementar al ofrecido por el Ministerio de Fomento para viviendas protegidas y al que, con carácter general, dispone la administración autonómica para la vivienda rural.

Así se había entendido en otras Comunidades Autónomas, al establecer en su normativa o planificación regional en materia de servicios sociales la necesidad de apoyos específicos para las personas mayores dirigidos a la adaptación funcional del domicilio habitual, al margen de las previstas por los órganos competentes en materia de vivienda.

En este sentido, cabe citar, a título de ejemplo, la Ley 6/1999, de 7 de julio, de la Junta de Andalucía, de atención y protección a las personas mayores, que establece en su Título VI (De la Vivienda) la obligación de adaptar las viviendas a las necesidades de las personas mayores. Concretamente, en su artículo 30.3, se impone el fomento, a través de ayudas y subvenciones, de programas para la adaptación de viviendas a las necesidades de las personas mayores, con la finalidad de lograr que su domicilio habitual reúna las mejores condiciones posibles de acceso, habitabilidad y proximidad a su entorno.

También en el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, entre las medidas de carácter social en el domicilio, se recoge (art. 29.1) la adecuación funcional básica de viviendas: “Sin perjuicio de lo previsto en el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, se establecerán ayudas destinadas a mejorar la seguridad y adecuación funcional de las viviendas que constituyan residencia habitual y

permanente de las personas mayores”. Como obras necesarias se entendía (art. 29.4) la adaptación de la instalación eléctrica, gas, alumbrado, y otras de similar naturaleza.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a través de una Orden de la Consejería de Bienestar Social, estableció y reguló las bases de las ayudas individuales para personas mayores (destinadas a la atención de los problemas específicos de este colectivo y, en general, a la promoción de su bienestar social), incluyendo, entre sus modalidades, las destinadas a la reparación de instalaciones y a la adaptación funcional de hogar, sin excluir obras de adecuación de la habitabilidad.

También la Región de Murcia, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, había regulado las ayudas para personas mayores (Orden de 2 de enero de 2004) destinadas a la atención de necesidades específicas de este colectivo y, en general, a la promoción de su bienestar social, incluyendo la reparación y adaptación de la vivienda, sin hacer tampoco ningún tipo de exclusión.

Incluso en el ámbito de las planificaciones regionales en materia de atención a las personas mayores, destacaban también como líneas de intervención las destinadas a garantizar una vivienda digna y adaptada a sus necesidades, propiciando la permanencia en su entorno.

En este sentido, destacaba el Plan de Atención de las Personas Mayores de Extremadura (2001-2005), que prevé como medida de actuación, dentro del objetivo específico de vivienda y como ayudas

adicionales de las que pudiera conceder la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes, subvenciones para equipamiento básico, obras y adaptación funcional del domicilio.

De igual modo, el I Plan Integral de Personas Mayores de la Comunidad Autónoma de La Rioja (2002-2005) recoge como medida de intervención, en el ámbito del área de vivienda (con la finalidad básica de conseguir que todos los ancianos habiten en una vivienda que reúna las condiciones necesarias de acceso y habitabilidad, convirtiendo la misma en el lugar preferente para vivir), potenciar las ayudas económicas para viviendas con el fin de que éstas sean habitables.

Por lo tanto, era acertado afirmar la necesidad de que la normativa autonómica sobre personas mayores, previera junto a los apoyos específicos para la mejora de la accesibilidad de la vivienda y, con ello, de la autonomía del mayor, aquellos otros dirigidos a la adecuación de las condiciones de habitabilidad, que permitieran su permanencia en el domicilio, así como mantener niveles adecuados de calidad de vida.

Precisamente por ello, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“1.- Que en la normativa autonómica sobre atención y protección a las personas mayores, se recoja -como medida de actuación de carácter social en el domicilio- la adaptación de las viviendas a las necesidades de este colectivo, introduciendo junto a las ayudas que

permitan mejorar su capacidad de autonomía, apoyos económicos dirigidos a lograr que su domicilio habitual reúna las mejores condiciones para ser habitable.

Ello con el fin de promover los programas oportunos para conseguir la efectividad del derecho a un alojamiento digno y adecuado para las personas mayores, contando con las condiciones de accesibilidad adecuadas que permitan mejorar su autonomía, así como las de habitabilidad necesarias para permitir la permanencia en su entorno y, en definitiva, mejorar su calidad de vida y bienestar.

2.- Que en la próxima planificación regional sobre las personas mayores se introduzca, asimismo, como línea de intervención destinada a garantizar una vivienda digna, el establecimiento de ayudas (complementarias de las concedidas al amparo de la planificación específica sobre vivienda) para lograr que el domicilio habitual de este colectivo reúna las mejores condiciones posibles de accesibilidad y habitabilidad.

3.- Que en el sistema específico de ayudas individuales para personas mayores convocadas por la Gerencia de Servicios Sociales, se incluya como concepto subvencionable junto a la adaptación funcional del hogar dirigida a la mejora de la accesibilidad, la destinada a la adecuación de la habitabilidad general del domicilio, favoreciendo, así, no solamente la mejora de

la autonomía del solicitante, sino también la permanencia en su entorno mediante un alojamiento digno y que responda a unos niveles adecuados de calidad de vida. Ello con independencia y como complemento de lo previsto en la planificación regional en materia de vivienda”.

Al cierre de este informe se está a la espera de recibir contestación al respecto.

3.4. Menores

Como ya tuve ocasión de decir en estas Cortes con ocasión de la defensa del informe 2001, nuestra actuación en materia de menores abarca muchas de las áreas en que organiza su trabajo la Institución.

Por citar algunos ejemplos, el Procurador del Común ha asumido de oficio la defensa del derecho a la vida y a la integridad física de los menores en relación con la seguridad vial. También se ha ocupado del derecho a la educación de los menores haciendo especial hincapié en los alumnos con necesidades educativas especiales.

Por eso, desechamos entonces, y lo seguimos haciendo hasta el momento, la posibilidad de encomendar –dentro de esta Procuraduría o dependiendo de ella– a una única persona, en exclusiva, la problemática referida a los menores. Consideramos más oportuno que, dentro de cada área, por el responsable correspondiente, se estudien los diversos aspectos de la infancia bajo la dirección del Procurador del Común. Y ello, en el

convencimiento de que actuar de otro modo sería ignorar el carácter intersectorial de las cuestiones que afectan a este colectivo.

La atención a la infancia, dirigida hacia la promoción del bienestar de los niños y adolescentes, al desarrollo de sus derechos y al favorecimiento de su autonomía personal, implica, entre otros aspectos, la protección de los menores en situación de riesgo o desamparo.

Esta política de atención y protección a la infancia en desprotección es la causa de buena parte de las reclamaciones formuladas al Procurador del Común, en razón de la ruptura familiar ligada a la adopción de determinadas medidas de protección que implican la guarda del menor lejos de la familia de origen y, de forma especial, cuando no resulta posible, en beneficio del menor, una posterior reunificación.

En otros casos, por el contrario, se reclama la rápida intervención protectora de la administración frente a posibles supuestos de desprotección social de la infancia, adoptando los mecanismos de protección específicos para facilitar el logro de un desarrollo armónico, en el orden físico, psicológico o moral.

Estas cuestiones han permitido analizar la eficacia de la acción protectora, asegurando la adecuada aplicación de aquellas medidas que implican la separación familiar a los casos que alcancen niveles de desestructuración susceptibles de requerir este tipo de intervención y la rápida actuación administrativa en las fases tempranas de la aparición de los factores de desprotección.

3.4.1. Separación familiar derivada de los procedimientos de protección a la infancia

La intervención administrativa reparadora de las situaciones de desprotección en que puedan encontrarse los niños y adolescentes de esta Comunidad Autónoma, se dirige a la promoción, mediante la adopción de las medidas precisas, de su integración definitiva en los grupos naturales de convivencia (padres biológicos, familia extensa o una nueva familia) en el menor tiempo posible, posibilitando, a su vez, su participación normalizada y su pleno desarrollo y autonomía.

La gravedad de la situación de desprotección, el grado de colaboración de los padres para su reparación y el pronóstico sobre la posibilidad de cambio de la situación familiar, son las circunstancias que condicionan las decisiones a adoptar en el marco de la acción protectora, dando prioridad, siempre que resulte posible, a la permanencia del menor en el núcleo familiar.

De ahí que la actuación administrativa se oriente, por orden de prioridad, desde la preservación en ese 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.

Esta separación del núcleo familiar en las situaciones de desamparo, derivada de la aplicación de medidas de protección como la adopción y la

asunción de la guarda mediante el acogimiento familiar o residencial, es la que origina frecuentes discrepancias, convirtiéndose en el principal motivo de reclamación ante el Procurador del Común.

A título de ejemplo, pueden destacarse casos como los reflejados en los expedientes **Q/1636/02 y Q/833/03**.

En el primero de los expedientes citados el reclamante manifestaba su disconformidad con la actuación protectora de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, pretendiendo la reunificación del menor con la familia de origen.

Tras la declaración de la situación de desamparo, y después de un periodo en acogimiento residencial, desde la Sección de Protección a la Infancia se consideró la necesidad de proporcionar al menor una alternativa familiar definitiva y estable, resolviéndose finalmente incluirle en un programa de separación definitiva y acordándose la medida de acogimiento residencial.

En el segundo, la disconformidad con la acción de protección ejercida por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, derivaba de la propuesta de formalización de un acogimiento familiar con familia extensa.

Las gestiones de investigación realizadas por esta Institución en expedientes como los comentados, permitieron constatar que esta toma de decisiones, adoptando una medida de protección dirigida a la adecuada

protección del menor, venía 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, y tales análisis y estudios eran realizados por expertos en la materia, siendo, en principio, imposible su valoración crítica por parte de esta Procuraduría.

Es decir, debía entenderse que la entidad pública de protección a la infancia había ejercido sus facultades y deberes respecto de los menores en cuestión conforme a las previsiones legales vigentes, atendiendo a la situación del caso concreto y en beneficio de aquéllos.

En otros supuestos, las discrepancias que surgen a raíz de una decisión administrativa de separación familiar, vienen motivadas, no por el deseo de reunificación, sino por la ausencia del establecimiento de un régimen de visitas.

La determinación del régimen de relaciones con el menor, condicionado por el interés superior del mismo, su derecho a mantener contacto con la familia y el de ésta a visitarle (siempre que no perjudique su desarrollo o integración o se obstaculice la acción protectora), se realiza en los casos en que se acuerda la separación provisional del menor de la familia.

Por lo tanto, se excluyen aquellos otros casos en los que la medida adoptada supone la separación definitiva de la familia de origen.

Ahora bien, pese a tal exclusión, es habitual observar el frecuente deseo por parte de la familia de establecer un régimen de visitas con el menor. Así ocurría en la reclamación planteada en el expediente **Q/1122/03**, en el que el carácter definitivo de la separación familiar acordada, materializada a través de una adopción, no permitía, en consecuencia, apreciar irregularidad alguna.

Además, siendo la adopción de obligada constitución judicial, la salvaguarda del interés del menor quedaba bajo la tutela directa del Juez competente, quien había de velar prioritariamente por el mismo, como más digno de protección.

3.4.2. Intervención administrativa en las situaciones de desprotección

La acción administrativa protectora que debe desplegarse para la protección de los menores en situación de riesgo o desamparo, referida en la Ley 14/2002, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, ha sido recientemente desarrollada y regulada por el Decreto 131/2003, de 13 de noviembre, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Dicha protección se lleva a cabo mediante una intervención administrativa individualizada, cuya ejecución, materializada desde la recepción del caso hasta la resolución sobre la situación de desamparo y la asunción de la tutela, exige la inmediata puesta en marcha de las medidas y actuaciones precisas tendentes a su reparación en el menor tiempo posible.

Sin embargo, son habituales las reclamaciones que exigen esa rápida intervención por la inactividad administrativa frente a posibles situaciones de grave riesgo social. Tales demandas impulsan a esta Institución a dirigir su intervención para provocar la necesaria actuación administrativa, constatando que se ha realizado la investigación correspondiente para verificar la existencia o no de la situación denunciada.

Así ocurrió en el caso reflejado en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1095/03**, en el que el reclamante denunciaba la supuesta situación de abandono de dos menores, cuya guarda y custodia era ostentada por su madre.

Ello obligó a esta Procuraduría -de conformidad con el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y el artículo 46 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León- a comunicar a la Gerencia de Servicios Sociales los hechos denunciados por la persona reclamante (ocurridos en junio de 2003) y que podían, en su caso, ser origen de una posible situación de desamparo.

Como consecuencia de la actuación desarrollada por esta Institución se constató que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos había iniciado en tres ocasiones (durante los años 2001 y 2002) informaciones previas para conocer las circunstancias del caso relativo a los menores y determinar la procedencia o no de abrir expediente de

protección, todas las actuaciones iniciadas se habían archivado al no detectarse causa de desprotección que exigiera en ese momento el inicio del oportuno procedimiento para la declaración de una situación de desamparo.

Ahora bien, la comunicación realizada por esta Institución a la Gerencia de Servicios Sociales no se consideró como notificación de una posible situación de desprotección, al no informarse por la citada Administración sobre la realización de nuevas actuaciones al respecto.

Por ello, resultaba procedente instar la intervención administrativa con el fin de confirmar o refutar las circunstancias expuestas. (Téngase en cuenta que la ausencia de desprotección constatada en ocasiones anteriores no podía presuponerse, sin la realización de comprobación alguna, respecto de hechos denunciados con posterioridad).

En el ejercicio de la defensa de los derechos del menor, la administración puede actuar, conforme señala el Decreto 57/88, de 7 de abril, sobre normas reguladoras en materia de protección de menores, “de oficio o a instancia de otras personas o Instituciones...”.

Algo que también se recoge en el artículo 58.1 de la Ley 14/2002: “El procedimiento se iniciará de oficio por la Entidad Pública, en razón de orden judicial, a iniciativa del Ministerio Fiscal, a demanda del menor, a solicitud de los padres o tutores, o cuando aquella, por sí, o a través de sus servicios o mediante notificación, informe o comunicación de la autoridad o sus agentes, funcionarios, profesionales o ciudadanos, tenga

conocimiento de que un menor puede encontrarse en una situación de riesgo o desamparo”.

Por lo tanto, el inicio de la actuación protectora resulta posible en virtud de las señaladas notificaciones o comunicaciones, materializadas, en su caso, en la posterior realización de una investigación previa (art. 60 Ley 14/2002) para la obtención de toda la información que sobre el caso pueda reunirse, y con el fin de confirmar la posible concurrencia de una situación de desprotección, avanzar una primera valoración respecto a su entidad, alcance y consecuencias, y establecer la necesidad, en caso preciso, de adoptar las medidas establecidas en la Ley.

En todos los casos notificados de posibles situaciones de desprotección que sean atendido por las Secciones de Protección a la Infancia se impone, por tanto, la necesidad de garantizar la realización de las investigaciones preceptivas.

En consecuencia, resulta imprescindible la intervención administrativa en los supuestos de posibles situaciones de desamparo, para paliar las causas que conducen a la marginación en el campo de la infancia en desprotección. Por ello el Procurador del Común, en el caso examinado, formuló a la Gerencia de Servicios Sociales la siguiente resolución:

“1.- Que sirva el presente escrito como notificación o comunicación de una posible situación de desprotección respecto de los menores en cuestión y, en su caso, se determine por el órgano competente sobre la necesidad de iniciar la correspondiente

investigación previa para finalmente confirmar o no su veracidad o concurrencia.

2.- Que de no confirmarse la situación de desprotección, ya una vez finalizada dicha fase de investigación previa, se proceda al cierre de las actuaciones. Acordándose, en el supuesto contrario, la iniciación de procedimiento para la declaración de la situación de desamparo y la adopción, en su caso, de las medidas que resulten pertinentes”.

En contestación a la misma, se recibió escrito emitido por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos, del que se desprendía su aceptación, dado que por ese organismo se llevó a cabo la pertinente investigación previa, llegándose a la conclusión técnica de que no existía ninguna situación de negligencia física o psíquica por parte de la madre de los menores ni, por tanto, posibilidad de catalogar su situación como de maltrato con la consiguiente declaración de situación de desamparo.

A pesar del caso concreto expuesto, en la mayoría de los que se plantean, no resulta necesario instar la intervención administrativa en este ámbito. Normalmente, tras remitir el Procurador del Común los hechos denunciados a la Gerencia de Servicios Sociales, se inicia la investigación correspondiente por parte de la entidad pública de protección a la infancia o se comunican las actuaciones ya iniciadas.

De hecho, en muchos casos las denuncias o reclamaciones se producen como consecuencia de los conflictos surgidos en el seno de la

familia tras una ruptura matrimonial o de pareja o durante los procesos contenciosos de separación o divorcio.

La custodia de los menores asignada a uno de los progenitores genera, en ocasiones, una importante conflictividad familiar, traducida en una constante disconformidad con el cuidado y atención prestada a los mismos. Ello motiva, generalmente, la ausencia de una verdadera situación de desprotección.

Así ha ocurrido en expedientes como el registrado con el número de referencia **Q/1156/03**. En dicho expediente el reclamante aludía a la posible situación de desprotección en la que podía encontrarse un menor, por estar en deficientes condiciones de cuidado.

Una vez finalizadas las gestiones iniciadas con la Gerencia de Servicios Sociales, se constató que durante la investigación realizada por la Sección de Protección a la Infancia de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila, se había comprobado la adecuada atención del menor por parte de la madre y los abuelos maternos, no existiendo situación de desamparo o grave riesgo que justificara la acción protectora de la entidad pública.

De igual forma cabe citar el expediente registrado con el número de referencia **Q/743/03**, relativo a la supuesta situación de desamparo de un menor -cuyos padres se encontraban en trámite de separación-, dado que su madre (a la que se le había otorgado su custodia) podía no estar capacitada para hacerse cargo del mismo.

Dichos hechos fueron comunicados a la Gerencia de Servicios Sociales para el inicio de las investigaciones procedentes dirigidas a constatar la veracidad de lo denunciado, comprobándose, de conformidad con las actuaciones desarrolladas por dicha Administración, la inexistencia de un incumplimiento de los deberes de atención de la madre sobre el menor, no apreciándose, pues, indicios de desprotección.

No obstante, en casos como los expuestos, teniendo en cuenta la naturaleza de los hechos y la implicación en los mismos de menores de edad, el Procurador del Común procedió a dar traslado de los mismos al Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.

3.4.3. Régimen de relaciones del menor con la familia

En situaciones de ruptura de la unidad familiar (surgida, en muchas ocasiones, con los procesos de separación o divorcio), los hijos menores son las principales víctimas de los conflictos surgidos en el seno de la familia, especialmente en el ámbito de las relaciones con algunos familiares y personas significativas en su vida, como es el caso de los abuelos.

Por ello, esta Institución, no ha sido ajena al sufrimiento padecido por algunos abuelos a los que, por parte del progenitor encargado de la custodia del menor, se les impide u obstaculiza la posibilidad de relacionarse con sus nietos. Los expedientes **Q/1156/03** y **Q/2111/03**, son claro ejemplo de este tipo de situaciones.

El exiguo tratamiento que las normas del Código Civil venían dispensando a las relaciones de los nietos con sus abuelos, hizo que la reciente legislación aprobada -teniendo en cuenta que el ámbito familiar no se circunscribe únicamente a las relaciones paternofiliales que, aunque prioritarias, no pueden aislarse del resto de vínculos familiares- singularizara, de forma más reforzada, el régimen de relaciones entre los abuelos y los nietos.

Concretamente, con la nueva redacción dada al artículo 160 del Código Civil, mediante la Ley 42/2003, de 21 de noviembre, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de relaciones familiares de los nietos con los abuelos, se establece la imposibilidad de impedir sin justa causa las relaciones personales del hijo con sus abuelos y otros parientes y allegados.

No obstante, la efectividad del derecho reconocido en el mencionado precepto debe sustanciarse ante el órgano judicial competente. De ahí que no haya sido posible en los casos de oposición al mismo, la intervención del Procurador del Común. Ello no obstante, ante situaciones de este tipo esta Institución ha indicado a los interesados las competencias que ostenta el Juez, de producirse impedimentos y obstrucciones a las relaciones entre abuelos y nietos, como encargado de resolver al respecto la petición de alguno de éstos.

3.5. Salud mental

La permanente denuncia sobre la insuficiencia o escasez de recursos públicos asistenciales para el tratamiento del enfermo mental, sigue dejando constancia del visible desamparo al que se ve sometido este colectivo y del difícil papel del cuidador trasladado al núcleo familiar, que no encuentra las suficientes respuestas institucionales frente a las necesidades reales planteadas ante una administración que se aprovecha de la abnegada voluntad de sacrificio y sensibilización de las familias y asociaciones que actúan en torno a la protección de los enfermos mentales.

Esta problemática, objeto de constante preocupación en muchos de los testimonios llegados al Procurador el Común, ha derivado hacia un criticado sistema en el que los derechos de no pocas de las personas afectadas por una enfermedad mental crónica se ven vulnerados por la pasividad administrativa. En especial, se aprecia la grave situación de aquellos enfermos mentales que no contando con familiares que puedan dedicarse a su atención, o siendo éstos incapaces de afrontar la responsabilidad de sus cuidados, acaban finalmente en serias condiciones de abandono (sanitario y social), con un constante empeoramiento y cronicidad de la enfermedad e incluso en estados de habitabilidad infrahumanas o protagonizando altercados y alarma social.

El fomento y creación, sobre todo en los últimos años, de algunos recursos desde la red asistencial pública, no ha podido ocultar, sin embargo, las carencias reales que persisten en la actualidad.

La imagen habitual que dichas carencias ofrecen del actual sistema de atención al enfermo mental en esta Comunidad Autónoma, se caracteriza por un constante conflicto u oposición entre las necesidades acuciantes de algunos afectados (enfermos y familias) y las respuestas proporcionadas desde la administración, traducidas en enfrentados criterios sobre los recursos ofrecidos e, incluso, en divergencias competenciales dentro del propio aparato administrativo (social y sanitario).

Ninguna de estas deficiencias se muestra como novedosa en el presente ejercicio. Pero su indeseada persistencia, destacada en el conjunto de las reclamaciones formuladas, permite dejar constancia una vez más del estado de la organización sociosanitaria dedicada a la atención de este sector marginado de la población, así como de las dificultades asistenciales a las que éste todavía se enfrenta, el agotamiento psicológico de las familias, las consecuencias reales plasmadas en sus condiciones de vida y otros problemas que, pese a los avances experimentados, subsisten en la actualidad.

Por ello la intervención del Procurador del Común se ha dirigido hacia el impulso en la cobertura de las necesidades insatisfechas y la eliminación de las carencias existentes. Además, no se han olvidado los numerosos casos en los que, junto a esa labor supervisora de la actuación desarrollada por la administración autonómica, ha sido preciso, ante la supuesta existencia de situaciones de abandono y de peligrosidad potencial, dar traslado al Ministerio Fiscal para la correspondiente declaración de

incapacidad del enfermo y la adopción de medidas cautelares para su adecuada protección.

Es más, la preocupación por la situación de las personas afectada por una enfermedad mental ha sido objeto central de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas el pasado año en Albacete y Toledo en el mes de octubre de 2003.

3.5.1. Dificultades en el acceso a los dispositivos de hospitalización de media y larga estancia

En el intento por tratar los trastornos psíquicos en la comunidad, se ha otorgado al entorno familiar un papel fundamental (no deseado en algunos casos) en la integración y rehabilitación del enfermo mental, convirtiendo dicho entorno en el principal recurso para la prestación de atención y cuidados.

Efectivamente, la contribución de la familia puede resultar decisiva en los procesos de recuperación e integración comunitaria. De hecho, un buen número de pacientes crónicos ven satisfechas sus necesidades asistenciales y protectoras dentro del núcleo familiar.

Pero incluso aceptando la conveniencia de que tales cuidados deban realizarse por la propia familia, no puede ocultarse que no siempre se dan las condiciones adecuadas o requeridas para conseguir dicha finalidad, ya que con frecuencia la atención en este ámbito se hace impracticable por la aparición de situaciones de gran conflictividad y agresividad.

Esta problemática, centrada en la importante carga que la familia no puede soportar, se agrava aun más cuando los padres son ya ancianos, padecen algún tipo de enfermedad o tienen a su cargo mas de un hijo enfermo mental.

Por lo tanto, se trata de hogares imposibilitados y agotados para convertirse en el principal medio para la prestación de servicios.

Por este motivo, y pese a la tendencia a reducir las derivaciones hacia dispositivos de carácter hospitalario de media o larga estancia, no cabe duda que, en muchos casos, las hospitalizaciones se convierten en el recurso adecuado para el tratamiento de los procesos de cronificación.

Son numerosos los casos en los que existiendo graves trastornos conductuales imposibles de controlar en el medio familiar con tratamiento ambulatorio y con otros recursos de protección comunitaria, se emiten por la propia red pública de salud mental recomendaciones médicas de ingreso en centros específicos de media-larga estancia, fuera de los entornos familiares donde el enfermo no puede convivir.

Precisamente por ello, los problemas surgen en relación con el grado de cumplimiento o incumplimiento, por parte del sistema público, de tales recomendaciones de ingreso para el tratamiento de la enfermedad.

Precisamente, de las dificultades planteadas para el acceso a ese tipo de recursos, derivan incomprensibles situaciones en las que se expone al paciente y a su familia a estados de gran emergencia social o de total

abandono sociosanitario, siendo precisa la prestación de la necesaria atención a cargo de la propia administración, a través de los dispositivos del sistema público de salud mental.

Este ha sido el caso expuesto en el expediente **Q/1590/03**, relativo a un enfermo mental diagnosticado de esquizofrenia paranoide crónica, unida al consumo de tóxicos y alcohol.

Su sintomatología (claros síntomas psicóticos en un frecuente estado de descompensación como ideación paranoide de perjuicio, gran conflictividad y agresividad en el medio familiar, conducta desorganizada en lo referente a comidas y horarios de sueño) había ido agravándose con el tiempo y su deterioro en el ámbito cognitivo y conductual hacía pensar en su cronicidad y dificultaba sus posibilidades de rehabilitación, personales y de interacción social en un entorno normalizado.

Por ello, con ocasión de su último ingreso en la Unidad de Agudos del Hospital de León, se recomendaba su pase a una unidad de internamiento prolongado.

La Gerencia Regional de Salud consideraba que la opción terapéutica más adecuada para el citado paciente, era el ingreso en la Unidad de Convalecencia Psiquiátrica que iba a entrar en funcionamiento de forma inminente en el Hospital “Santa Isabel” de León.

Sin embargo, una vez iniciada la actividad en dicho recurso, el ingreso recomendado no se había llevado a efecto, produciéndose la

consecuente desatención del mencionado paciente y los inevitables perjuicios derivados de dicha falta de asistencia.

Esta Institución llevó a cabo las oportunas gestiones ante la Consejería de Sanidad respecto a la realización de una intervención programada en el sentido apuntado, comprobando cómo finalmente se produjo el ingreso del citado paciente en el referido centro hospitalario para abordar su situación de forma integral.

Otro de los supuestos representativos de las dificultades que presenta el acceso a un dispositivo de estas características, quedó reflejado en la queja **Q/2039/02**. En este caso, también el comportamiento agresivo mostrado en el medio familiar y la fuerte alarma social causada por el enfermo, diagnosticado de esquizofrenia paranoide de carácter crónico y recurrente, habían hecho recomendar su internamiento en un centro adecuado para el tratamiento de su enfermedad, teniendo en cuenta que no se trataba de una persona apta para desenvolverse en su entorno.

Concretamente, el centro de salud correspondiente estimaba la necesidad de un control constante por parte de alguna institución, dado que cada descompensación se acompañaba de un estado agresivo que ponía en peligro la propia integridad del enfermo y de sus familiares.

La falta de una respuesta pública al respecto y la persistencia de los riesgos señalados, hizo preciso que por esta Institución se realizaran las actuaciones pertinentes con la Consejería de Sanidad a fin de determinar la viabilidad del acceso del citado paciente a un recurso rehabilitador. Como

consecuencia de las actuaciones realizadas se constató el ingreso del paciente en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Hospital “Santa Isabel” de León.

Claro ejemplo, asimismo, de las reticencias que con frecuencia surgen a la hora de ofrecer la necesaria asistencia hospitalaria, pese a los criterios médicos favorables a la misma, se muestra en el expediente **Q/2214/02**. El paciente, en este caso, padecía un trastorno psicótico, demencia persistente inducida por alcohol y personalidad esquizotípica.

Su enfermedad, agravada por su dependencia alcohólica, también determinaba frecuentes comportamientos agresivos, tanto hacia sus familiares como en el entorno en general, produciendo, incluso, numerosos altercados de orden público y llegando a ser un problema para la convivencia con la ciudadanía.

Con ocasión de su ingreso en la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica del Hospital Universitario de Valladolid, se había estimado la necesidad de internamiento del paciente en instituciones específicas para el tratamiento de su enfermedad.

Pero tampoco, en este supuesto, se daba cumplimiento por la red pública a tal recomendación médica. Por ello, fue preciso realizar el ingreso en un centro privado, en el que también se afirmaba la necesidad del paciente de permanecer en un medio protegido, dada su situación y evolución esperable, precisando del concurso de terceras personas para atender sus necesidades básicas.

La exigencia de que tales cuidados fuesen prestados desde el sistema público (máxime considerando la imposibilidad de seguir sufragando los elevados gastos generados por la estancia en el recurso privado), hizo precisa la intervención del Procurador del Común.

Solicitada información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se comprobó finalmente el ingreso del paciente en una Unidad de larga estancia.

También en el supuesto planteado en la queja **Q/447/03**, fue posible finalmente una respuesta favorable desde el sistema público en la prestación de la asistencia en régimen hospitalario que precisaba el paciente en cuestión.

Tras el ingreso de dicho paciente en la Unidad de Convalecencia y Cuidados Paliativos del Centro Hospitalario “Benito Menni” (autorizado por la Gerencia de Salud de Área de Valladolid), presentaba una demencia tipo alzheimer con deterioro de grado severo, con episodios de agitación psicomotriz que requerían tratamiento psicofarmacológico continuado, siendo funcionalmente dependiente para todas las actividades básicas de la vida diaria y permaneciendo encamado de forma permanente.

Dicho enfermo precisaba de atención de forma continuada en un centro en el que estuvieran garantizados permanentemente los servicios médicos y de enfermería que requería su situación, así como la debida asistencia respecto a sus necesidades básicas, y tras las gestiones realizadas por esta Procuraduría se constató que se había prorrogado su estancia en la

citada Unidad de Convalecencia y Cuidados Paliativos hasta el plazo máximo establecido en el concierto existente entre la Gerencia Regional de Salud y el referido centro hospitalario, periodo en el que estaba previsto completar el tratamiento y/o gestionar su ingreso en otro centro de larga estancia.

Destaca, no obstante, por la constante negativa de la administración a proporcionar el acceso a la necesaria atención sociosanitaria, pese la existencia de recomendaciones médicas de ingreso (colocando al paciente y su familia en un auténtico abandono asistencial), la situación descrita en el expediente **Q/431/03**.

Denunciada ante esta Institución la grave problemática padecida por un enfermo mental y su familia, derivada de la falta de una atención ajustada a las características de la enfermedad, se realizaron las oportunas gestiones de investigación con la Consejería de Sanidad, con la Gerencia de Servicios Sociales y con la Fundación Tutelar Feclem (que compartía la tutela sobre dicho incapacitado, junto con su padre), conociéndose, así, los antecedentes y la situación real de dicha problemática:

El enfermo, de 23 años de edad, presentaba desde los 8 años graves trastornos conductuales, con dificultades de control de impulsos, conductas disociales, inestabilidad emocional y agresividad ocasional que dificultaban la convivencia familiar. Le había sido reconocido un grado de minusvalía del 79%, que fue posteriormente actualizado con un resultado del 83%.

Diagnosticado de trastorno orgánico de la personalidad y trastorno del control de los impulsos, seguía tratamiento psiquiátrico en la Unidad de Salud Mental del Hospital “San Antonio Abad” de León.

Pero pese a los distintos tratamientos psicofarmacológicos prescritos, según la misma Unidad, no se había apreciado ninguna mejora ni en la conducta ni en la sintomatología.

Tampoco se habían podido alcanzar los objetivos perseguidos por el Servicio de atención domiciliaria para personas con enfermedad mental (Sadem) -prestado por la Asociación leonesa de familiares y amigos de enfermos mentales (Alfaem)-, debido a la dificultad de control y el aumento del deterioro, ni tampoco por el programa de los talleres ocupacionales de la misma Asociación, como consecuencia de la manifestación de continuas conductas problemáticas por parte del enfermo, básicamente sustracción de dinero, comida y comportamientos violentos.

Su convivencia diaria en el domicilio familiar se hacía insostenible, requiriendo de atención y supervisión continua por parte de sus padres y hermanos debido a las graves alteraciones de su comportamiento, fugas constantes de su domicilio, conductas violentas hacia aquéllos, gasto incontrolado de dinero, robos, etc..., obligando a prescribir a dicho paciente una medicación que le mantenía sedado e inactivo durante gran parte del día.

Dichos trastornos de conducta estaban afectando tanto al citado entorno familiar como a los vecinos de su localidad de residencia, hasta el punto de considerarse que su comportamiento comenzaba a ser peligroso.

La mencionada Unidad de Salud Mental recomendaba el ingreso en centro específico controlado para un abordaje psicosocial, dados los graves trastornos de conducta, que no habían podido controlarse en el medio familiar con tratamiento ambulatorio.

Derivado, así, desde el citado Equipo a la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Hospital “Santa Isabel” de León para valorar su inclusión en un programa rehabilitador, se consideró que el citado recurso no era el lugar apropiado para el ingreso del paciente, por las dificultades de control de impulsos y por incumplir los criterios de acceso, presentando un diagnóstico no susceptible de programas de rehabilitación psiquiátrica.

Tampoco la tramitación de plaza para el ingreso del enfermo en centros de discapacitados de la Gerencia de Servicios Sociales satisfacía sus necesidades de asistencia sociosanitaria, dado que los puestos que ocupaba en la lista de espera de los centros solicitados eran muy bajos, no siendo previsible, por tanto, que su admisión se produjera en un breve o medio plazo.

Todo ello demostraba que pese a haber fracasado todas las alternativas de tratamiento clínico y ambulatorio, estar acreditada la convivencia insostenible en el domicilio familiar (incluso su peligrosidad), haber sido recomendado por médico especialista de la correspondiente

unidad de salud mental el ingreso en centro específico controlado y valorada la imposibilidad de tratamiento en recurso rehabilitador, no se había llevado a cabo la derivación del enfermo a un dispositivo de larga estancia adecuado para el control de su enfermedad.

De esta forma, la familia se enfrentaba con una grave situación de conflictividad, que imposibilitaba el manejo y contención del enfermo y que provocaba, inevitablemente, riesgos para la propia integridad.

Esta situación, caracterizada por un indebido abandono sociosanitario, debía ser evitada sin dilación alguna.

La acreditada necesidad de internamiento del paciente, determinaba, ineludiblemente, que su atención corriera a cargo de la propia administración a través de los dispositivos del sistema público de salud mental (o, en caso preciso, de conciertos con recursos privados).

En este ámbito de la red pública, el nivel especializado de atención a la salud mental, conforme al Decreto 83/1989, de 18 de mayo, de organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de Castilla y León, no sólo se estructura mediante dispositivos de tratamiento ambulatorio, de hospitalización breve o de rehabilitación psiquiátrica, sino también mediante recursos de carácter residencial.

Con el Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León, publicado en 1998, se incluyó finalmente la creación de una unidad regional de larga estancia, entre los objetivos para el desarrollo de un

programa de patología psiquiátrica de larga duración y mal pronóstico, poniendo, así, en funcionamiento una Unidad Residencial Psiquiátrica de referencia regional en el Hospital Santa Isabel de León, donde se prestan cuidados sociales y sanitarios de cierta intensidad a personas que, tras múltiples intentos terapéuticos para lograr su inserción comunitaria, no han adquirido habilidades suficientes para alcanzar una autonomía que les permita residir en la comunidad.

Teniendo en cuenta la situación analizada y los datos arriba reflejados, esta Procuraduría llegó a la conclusión de que ante la necesidad de una asistencia urgente en régimen de internamiento (que no podía condicionarse a la prolongada espera asociada, previsiblemente, al acceso a una de las solicitadas plazas de discapacitados), procedía, en consecuencia, valorar y determinar la posibilidad de ingreso del paciente en la unidad de larga estancia de referencia regional o, en su caso, en otro recurso apropiado para dar una solución definitiva al problema en cuestión y, así, ofrecerle la necesaria asistencia sociosanitaria adecuada a las características específicas de su enfermedad.

De esta forma, se acabaría con la total desatención existente -cuya cobertura debía ser asumida por el propio sistema público-, así como con la enorme carga asistencial que sus progenitores, con grandes dificultades y riesgos, habían venido dispensando a lo largo de muchos años.

Por ello, esta Institución formuló a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

“Que, a la mayor brevedad posible, se proceda a la adopción de las medidas necesarias para ofrecer al enfermo su derivación a una plaza en un centro específico controlado en régimen de internamiento de larga estancia, o en otro adecuado a sus características, atendiendo al fracaso de todas las alternativas de tratamiento clínico y ambulatorio, a la imposible convivencia en el entorno familiar y social, a las recomendaciones médicas del sistema público y a la valorada imposibilidad de tratamiento en recurso rehabilitador”.

En contestación a dicha resolución, se recibió informe de la Gerencia Regional de Salud, en el que se comunicaba que el paciente había sido admitido finalmente en el Centro Ocupacional Zorita de Melgar de Fernamental.

Sin embargo, esta Institución supo que la citada persona había sido expulsada del citado centro, careciendo desde entonces de la necesaria atención sociosanitaria y, en consecuencia, de un recurso adecuado a sus características. De ahí que se esté a la espera de que por parte de la administración se comunique, atendiendo a las indicaciones formuladas en la resolución antes citada, la decisión que, a raíz de la expulsión, vaya a adoptarse respecto a la situación del citado enfermo.

3.5.2. Necesidades asistenciales de los enfermos alejados del circuito terapéutico

Con frecuencia se plantean demandas de asistencia sociosanitaria para aquellos enfermos que, a diferencia de los reflejados en el apartado anterior, se encuentran fuera de todo circuito de atención, provocando un curso y pronóstico de deterioro importante, y en los que resulta muy difícil abordar cualquier posible tratamiento terapéutico, dada su falta de conciencia de enfermedad y su negativa a admitir ayuda por parte de familiares, asociaciones o servicios sociales.

Este grupo de personas, habitualmente, está constituido por enfermos que viven solos, con poco arraigo en su propia familia o que 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.

Se trata, además, de enfermos que, teniendo diagnóstico previo o no, no demandan ni reciben atención sanitaria y, en no pocos casos, su propio deterioro les impide acudir a los dispositivos sociales y sanitarios.

Entre ellos, a título de ejemplo, puede destacarse el caso relatado en el expediente **Q/160/03**, relativo a al estado de abandono de un enfermo de

43 años de edad, diagnosticado de deficiencia mental en grado leve-moderado con alteraciones conductuales de tipo eretico-compulsivo, trastorno esquizoide, dificultad para establecer relaciones sociales, indiferencia a la aprobación, crítica o sentimientos ajenos y conducta inadaptada con exageración de los instintos sexuales.

Vivía en condiciones muy precarias, sin ningún contacto familiar, en estado de absoluta miseria y suciedad y generando una gran alarma social. Situación confirmada en informe emitido por personal del Centro de Salud de Cistierna, en el que se indicaba que se habían detectado restos de comida putrefacta, heces y basuras, que en muchas ocasiones recogía de los contenedores del pueblo, en cantidades de tal magnitud que existía un riesgo sanitario inminente no solamente para la propia salud de la citada persona, sino para todos los vecinos colindantes.

No se conocían ingresos psiquiátricos ni seguimiento desde el nivel de salud mental del enfermo, que ni reconocía su enfermedad ni era consciente de la necesidad de tratamiento alguno.

O el supuesto reflejado en la queja **Q/158/03**. El enfermo al que se aludía en dicho expediente contaba con un diagnóstico de trastorno esquizofrénico paranoide, sin ninguna conciencia de enfermedad, con grave alteración de la capacidad de juicio crítico para decidir sobre su persona y sus actos y con un rechazo radical a aceptar cualquier forma de tratamiento desde atención primaria o desde el nivel de salud mental.

Protagonizaba altercados y alarma social en su pueblo, convivía con un hermano aquejado, asimismo, con una psicosis paranoide y con su padre (que, al padecer, también padecía una enfermedad mental).

La gravedad de estos casos, entre otros muchos, exigía la búsqueda de soluciones para prestar a estas personas una atención personalizada y específica de acuerdo con sus especiales características, para lo que parecía precisa una actuación coordinada de los servicios sociales y sanitarios para hacer efectiva la valoración, asistencia y control del enfermo desde la red pública social y sanitaria.

En este ámbito es de especial importancia la existencia de dispositivos de coordinación tanto en el ámbito de la planificación como en el de la atención directa a los usuarios.

Dicho aspecto fue abordado en el anterior Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León, aprobado por Decreto 16/1998, de 29 de enero, pretendiendo dar un impulso a la cooperación entre los servicios sanitarios y sociales, previendo una estructura de coordinación mediante la creación de diferentes órganos de composición interadministrativa y con procedencia de las distintas representaciones sanitarias y sociales, tanto en el ámbito regional como en el de las Áreas de Salud.

El Decreto 74/2000, de 13 de abril, modificado por Decreto 49/2003, de 24 de abril, creó y reguló la estructura de coordinación sociosanitaria de Castilla y León, para, entre otros fines, conseguir superar el histórico funcionamiento en paralelo de los sistemas sanitario y de

acción social para la creación de un nuevo espacio de atención sociosanitaria.

Entre los órganos de dicha estructura, se constituyó la Comisión de Coordinación de la Atención Sociosanitaria del Área de Salud, que con el fin de constituir un mecanismo formalizado de relación entre los servicios sociales y sanitarios más próximos al ciudadano, garantizar la adecuada gestión de aquellos casos que requieran la prestación simultánea, o sucesiva, de servicios sociales y sanitarios, y detectar las necesidades de mejora tanto de procesos como de servicios o recursos, organiza Equipos de Coordinación de Base para resultar más operativos y próximos a los ciudadanos.

La intervención de este órgano de coordinación resulta, de este modo, de especial importancia en el análisis y valoración de casos como los expuestos para la adopción de soluciones coordinadas por parte de los servicios sanitarios y sociales.

El Procurador del Común, con este motivo, estimó oportuno el desarrollo de las correspondientes gestiones de información con la Consejería de Sanidad para la necesaria incorporación de los enfermos en cuestión a la red de atención sociosanitaria.

Tras dichas gestiones, la Gerencia Regional de Salud, tras haber tenido conocimiento de la situación descrita en las solicitudes de información formuladas por esta Institución sobre los expedientes señalados, comunicó los casos a la Comisión de Coordinación

Sociosanitaria Provincial correspondiente para que fuesen valorados y estudiados, teniendo en cuenta que el aislamiento de tales enfermos indicaba una situación de abandono, proporcionándose finalmente una solución coordinada y ajustada a las características de cada caso.

3.5.3. Atención a los enfermos mentales sometidos a la tutela pública

La naturaleza eminentemente protectora y el carácter debido del cargo de tutor, al imponer a éste el deber de ejercer la tutela en beneficio del tutelado, exige la adopción de todas aquellas medidas que persigan el objetivo de aseguramiento y guarda del incapaz y la protección de sus derechos.

Por ello, el nombramiento de una administración pública como tutor de las personas declaradas judicialmente incapaces, determina necesariamente el despliegue de una ingente actividad para el correcto desempeño de sus funciones encomendadas.

En esta Comunidad Autónoma 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 como competente en materia de acción social.

Sin embargo, el ejercicio de las funciones tutelares no parece agradar en algunos casos a la administración autonómica, principalmente en los que existen especiales dificultades para el correcto desempeño de la

atención individualizada que precisan no pocos tutelados que carecen de recursos suficientes para paliar sus necesidades asistenciales.

De hecho, se ha constatado que la Administración, además de instar en determinados supuestos la revocación de la tutela en vía de recurso, cuando es requerida por los juzgados para la asunción de tutelas propone a las entidades tutelares privadas para la asignación de estos cargos.

Así ha sucedido en algunos expedientes tramitados por esta Institución, en los que se denunciaba la deficiente situación de enfermos mentales tutelados por la administración autonómica, constatada también a través de las gestiones de información desarrolladas con la Consejería de Sanidad.

Este fue el caso del enfermo al que se aludía en el expediente **Q/159/03**. Dicho enfermo estaba diagnosticado de esquizofrenia paranoide de larga evolución y la ausencia de una valoración desde el sistema sociosanitario de su situación, había motivado la falta de sometimiento a tratamiento alguno, provocando un curso y pronóstico de deterioro importante sobre el mismo.

Una situación similar se reflejaba en el expediente **Q/162/03**. El enfermo al que se aludía en el mismo estaba diagnosticado de esquizofrenia y retraso mental moderado, con importante déficit social y sanitario.

Una vez valorada su situación en la correspondiente comisión de coordinación sociosanitaria, se había deducido que su estado desde el punto de vista sanitario era correcto; apuntándose, sin embargo, importantes carencias en las condiciones de habitabilidad de la vivienda y la necesidad de mejorar las condiciones de vida.

Esa actitud de la administración autonómica ante la asignación de la tutela, debido a las particulares y mayores dificultades que presenta la protección de determinados colectivos (como el de personas con enfermedad mental), así como la inexistencia de suficientes recursos residenciales específicos para los mismos y las limitaciones a las que se enfrentan las propias instituciones tutelares existentes en esta Comunidad Autónoma, hizo reflexionar a esta Procuraduría sobre la fórmula más eficaz y adecuada para el ejercicio del cargo tutelar en aquellos supuestos en que, por las dificultades señaladas, no hay personas físicas ni jurídicas de carácter privado idóneas o en condiciones para que puedan asumir, como pretende la administración, las obligaciones derivadas de la asignación de una tutela.

Para ello se partió de un estudio sobre el avance normativo producido en el sistema protector de los incapacitados y su repercusión práctica en esta Comunidad Autónoma:

La Ley 13/1983, de 24 de octubre, de reforma del Código Civil en materia de tutela, supuso un cambio importante por la sustitución del sistema de tutela de familia por el de autoridad, introduciendo como

novedad significativa la posibilidad de asignar la tutela a personas jurídicas, ampliando, de este modo, su capacidad a un ámbito del que tradicionalmente fueron apartadas: En este sentido el artículo 24 del Código Civil contempla la posibilidad de que puedan ser tutores las personas jurídicas que no tengan finalidad lucrativa y entre cuyos fines figure la protección de menores e incapacitados.

Aunque dicha disposición se presentaba como un importante instrumento para proveer de mecanismos eficaces la protección de los incapaces, surgieron dudas sobre la suficiencia de dicha norma para permitir el nombramiento de tutor a una entidad pública.

La atribución de las funciones tutelares sobre un incapaz mayor de edad a una administración autonómica, fue resuelta en la Consulta 2/1998 de la Fiscalía General del Estado, en la que se concluía que aun cuando algunas tesis desde la doctrina habían negado que el mencionado precepto estuviese pensado también para personas jurídico-públicas, nada impedía designar a éstas tutores de incapaces, siempre que se tratara de una administración que tuviera, entre sus fines o funciones, tareas que, de forma específica o genérica, supusieran la protección de discapacitados o, lo que es lo mismo, que entre sus competencias se encontraran las de tipo asistencial que se extienden a este colectivo.

De este modo, pese a no existir una norma que con carácter general reconociera una tutela pública automática, el artículo 242 del Código Civil

ofrecía cobertura suficiente para la atribución de funciones tutelares a un ente público.

Así se ha venido manteniendo por algunos órganos judiciales en aplicación del principio del mayor interés del incapacitado, que, haciéndose eco de la citada Consulta, han destacado el abandono que caracteriza a las administraciones públicas con competencia en la materia a la hora de cumplir con estas funciones, cuando no existen familiares próximos adecuados para la tutela. En este sentido se afirma que es obligado reconocer que una administración ha de asumir tales cargas, anejas a su función, y más todavía cuando son traducibles en servicios solidarios en relación con los más marginados de la sociedad.

Dicha circunstancia, nacida de la implantación de la citada reforma, sirvió de cauce en diversas Comunidades Autónomas para el establecimiento de órganos, dentro de la estructura administrativa, dirigidos a intervenir en este ámbito tutelar.

En Castilla y León, sin embargo, la iniciativa pública ha resultado nula en este sentido, demostrando la práctica habitual que la protección tutelar de aquellos incapacitados que carecen de parientes, éstos no son idóneos o están imposibilitados para ejercer el cargo, ha venido siendo asumida por las entidades tutelares privadas que a tal efecto han sido constituidas en esta región, a saber:

1.- La Fundación Tutelar de Enfermos Mentales de Castilla y León (FECLEM), que a iniciativa de las Asociaciones integradas en la

Federación de Castilla y León de Asociaciones de Familiares y Amigos de Enfermos Mentales, quedó constituida legalmente a partir de la Resolución de 7 de marzo de 2001, de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se acuerda su inscripción en el Registro de Fundaciones de la Comunidad de Castilla y León.

Su finalidad es el ejercicio directo de la tutela, curatela y otras figuras de guarda que precisen las personas que, padeciendo una enfermedad mental grave, hayan sido incapacitadas judicialmente por razón de dicha enfermedad y carezcan de parientes o allegados idóneos para el desempeño de tales cargos tutelares.

La evolución de la Fundación, en cuanto a tutelas asumidas, ha sido importante. En el año 2000 fueron 17, en el ejercicio 2001 aumentaron hasta 33, hasta 54 en el año 2002 y ascienden ya a 84 hasta el momento actual. Los requerimientos judiciales se extienden a todas las provincias de la Comunidad, ascendiendo a unos 204 hasta el momento actual.

2.- La Fundación Tutelar Castellano-Leonesa de Deficientes Mentales. Constituida el 28 de noviembre de 1990 a iniciativa de las Asociaciones pro personas con retraso mental de esta región integradas en FEAPS Castilla y León. Desde su nacimiento se constituye y es clasificada como una entidad de carácter privado y de beneficencia particular, sin ánimo de lucro, con fines benéfico-sociales y de tutela de personas con discapacidad intelectual en situación de orfandad y/o

desamparo (indefensión) en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

3.- La Fundación Castellano-Leonesa para la tutela de las personas mayores. Constituida en fecha 6 de septiembre de 2002, su finalidad se orienta al ejercicio directo de la tutela, curaleta y otras formas de guarda que precisen las personas mayores de 65 años, vecinos de Castilla y León, que padezcan una enfermedad o deficiencia mental, y que hayan sido incapacitadas judicialmente por razón de dicha enfermedad y carezcan de parientes o allegados idóneos para el desempeño de tales cargos tutelares. Desde su constitución ha asumido aproximadamente unas 120 tutelas.

Su creación ha permitido que los órganos judiciales encuentren una herramienta jurídico-social en garantía de la protección de los derechos de estos colectivos, de forma que los requerimientos judiciales para la protección tutelar de aquellos incapacitados que carecen de parientes, éstos no son idóneos o están imposibilitados para ejercer el cargo, se han ido dirigiendo, de forma habitual, a las citadas fundaciones tutelares, que en muchos supuestos se ven en la necesidad de excusar el cargo por las dificultades existentes para el ejercicio del cargo tutelar.

Ahora bien, la entrada en vigor de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria con esta finalidad, ha supuesto una variación primordial en la asunción de cargos tutelares.

Concretamente, y entre el conjunto de modificaciones incorporadas a la normativa citada, mediante las que se adoptan diferentes medidas que mejoran la protección de las personas con discapacidad, el Capítulo II (artículo 9.3) añade un nuevo párrafo al artículo 239 del Código Civil, según el cual las entidades públicas competentes asumirán la tutela de los incapacitados por ministerio de la ley, en defecto de las personas recogidas en el artículo 234 del mismo Código, o en caso de desamparo, entendiéndose por tal cuando queden privados de la necesaria asistencia material o moral.

Este reconocimiento expreso de una tutela pública automática, ha determinado que los órganos judiciales de esta Comunidad Autónoma hayan empezado a dirigir sus requerimientos para la protección tutelar de las personas incapacitadas, en caso de excusa de las instituciones tutelares privadas, al órgano de la administración autonómica con competencias en la materia (Gerencia de Servicios Sociales), que desde entonces ha tenido que asumir la tutela en diferentes ocasiones.

Pero este nombramiento de la entidad pública como tutor debe alejarse necesariamente de determinados riesgos. La doctrina alude al 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) hable 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 hacen apuntar en dicha Consulta 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.

Este planteamiento incluso antes de la reciente aprobación de la señalada Ley 41/2003, de 18 de noviembre, había sido asumido por otras Comunidades Autónomas, mediante la constitución de determinados organismos específicos para asumir esas funciones tutelares.

Este es el caso de la Comunidad de Madrid que, en virtud de Decreto 93/1990, de 4 de octubre, desarrollado por la Orden 719/1990, de 28 de noviembre, constituyó la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos en la Consejería de Integración Social y dependiente de su Viceconsejería, que fue posteriormente convertida en un ente de derecho

público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el cumplimiento de sus fines, sin ánimo de lucro.

Así se creó la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos mediante Ley 4/1995, de 21 de marzo, adscrita a la Consejería de Integración Social, y cuyos fines básicos son el ejercicio de la tutela y curatela de los mayores de edad incapacitados legalmente residentes en la Comunidad de Madrid, cuando así lo determine la autoridad judicial competente, así como la defensa judicial de quienes estén sometidos a un proceso de incapacitación o el ejercicio de cuantas otras funciones determine la autoridad judicial en defensa de presuntos incapaces en situación de desamparo.

A lo anterior se une, también, la administración de los bienes del tutelado y el fomento y realización de acciones encaminadas a su integración y normalización, facilitando recursos sociales, la atención personal del incapacitado, su cuidado, rehabilitación o recuperación y el afecto necesario.

De igual forma, la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha, crea también en su artículo 32 la Comisión de Tutela como órgano de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el ejercicio de las competencias que a la misma pudieran corresponderle cuando por sentencia se le asigne la tutela de adultos incapacitados.

Entre sus funciones, tal y como determina el Decreto 71/1997, de 17 de junio, modificado por el Decreto 52/1999, de 11 de mayo, además de

la ya citada, figura la administración de los bienes del tutelado cuando así lo determine la autoridad judicial y el fomento y realización de acciones encaminadas a la integración y normalización de los tutelados en su propio medio social o, alternativamente, facilitando recursos sociales, la atención personal del incapacitado, su cuidado, rehabilitación o recuperación y el afecto necesario.

Así mismo, en la Comunidad Autónoma de Extremadura se creó, mediante el Decreto 52/1996, de 9 de abril, modificado por el Decreto 111/2000, de 2 de mayo, la Comisión Tutelar de Adultos de Extremadura, adscrita a la Consejería de Bienestar Social.

A través de este órgano, la citada Comunidad Autónoma asume y ejerce la tutela y curatela de las personas mayores incapacitadas legalmente, cuando lo determine la autoridad judicial competente. Junto a la guarda y protección de la persona y bienes del adulto representado, su actuación se dirigirá a propiciar a éste la integración y normalización en su propio medio social o, alternativamente, facilitarle los recursos sociales idóneos para su desarrollo personal, en lo que a atención, cuidado, rehabilitación y recuperación se refiere, así como el afecto necesario que su situación y circunstancias requiera.

En cuanto a los miembros integrantes de este tipo de órganos, destaca la composición de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, en cuyo consejo de administración ha de figurar un representante elegido por las organizaciones sin ánimo de lucro que dediquen su actividad

principal a la función tutelar; y de la Comisión de Tutela de Castilla-La Mancha, entre cuyos vocales han de constar cinco personas designadas por el Consejero de Bienestar Social de los representantes de las fundaciones tutelares existentes en Castilla-La Mancha.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y los ejemplos de otras administraciones autonómicas, esta Procuraduría consideró oportuno sugerir a la administración autonómica la creación de un órgano específico, similar a los existentes en otras Comunidades Autónomas, para el eficaz desempeño de las funciones tutelares, y como complemento del necesario impulso del funcionamiento de las fundaciones tutelares de carácter privado existentes.

Todo ello, claro está, sin perjuicio de que, siguiendo el criterio rector en materia de designación de tutor (el mayor beneficio e interés del incapacitado), se estimara más conveniente la participación pública en cada una de las entidades tutelares privadas ya existentes, materializada a través de la modificación de su actual carácter privado, para convertirse en fundaciones de carácter mixto.

De acuerdo con lo anterior, esta Institución formuló la siguiente resolución dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“1.- Que con la finalidad de proveerse de una estructura u órgano público específico, idóneo y apto para el desempeño de funciones tutelares cuando sean asumidas por la Administración autonómica,

se proceda, mediante la aprobación de la oportuna normativa, a la creación de una Comisión de Tutela adscrita a esa Consejería -a similitud de las ya existentes en otras Comunidades Autónomas-, 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.

Estando facultada, asimismo, 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.

E incluyendo entre sus miembros integrantes a algún representante de cada una de las fundaciones tutelares de carácter privado existentes en Castilla y León.

Y todo ello como complemento de las actuaciones desarrolladas por las citadas instituciones tutelares privadas sin ánimo de lucro, del imprescindible fomento de su actividad y funcionamiento, y de la necesaria coordinación y colaboración de la administración en el desarrollo de sus funciones.

(Sin perjuicio de que en beneficio del incapacitado, se estime más conveniente otra fórmula de participación pública para el eficaz ejercicio de tales funciones tutelares).

2.- Que para el correcto desempeño de las funciones derivadas de la tutela asignada a la Gerencia de Servicios Sociales respecto de las personas objeto de los expedientes tramitados, se desarrollen las acciones oportunas para ofrecer a dichos tutelados la atención y cuidados que precisen y solventar la situación de indefensión en que pudieran encontrarse”.

Al cierre de este informe se está a la espera de recibir contestación a la citada resolución.

3.5.4. Protección del enfermo mental interno en dispositivos de carácter hospitalario

Aun cuando la existencia de este tipo de recursos de la red de salud mental y asistencia psiquiátrica resulte imprescindible para el tratamiento y asistencia de las personas con enfermedad mental, la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran los internos en centros residenciales, atribuible al hecho institucional mismo y a los riesgos implícitos en estas estructuras, exige la necesidad de ofrecer una atención y cuidados especiales adaptados a las propias condiciones físicas y psíquicas de los mismos. Su adecuado funcionamiento resulta fundamental, por tanto, para garantizar la protección y cuidados que precisan los usuarios.

Ahora bien, la eficacia de esa protección ha sido cuestionada en algunos de los supuestos planteados ante el Procurador del Común. Así ocurrió en el expediente registrado con el número de referencia **Q/620/03**, en el que se aludía a un incidente ocurrido en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica “Dr. Villacián” de Valladolid (gestionada por el Consorcio Psiquiátrico tras su constitución mediante Decreto 213/1995, de 13 de octubre, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social), al producirse la huida de un paciente, que fue encontrado horas después por miembros de la policía.

En relación con este tipo de circunstancias, dicha Unidad, según información remitida a esta Institución por el Consorcio antes mencionado, ponía en marcha las medidas que estuvieran a su alcance, siendo contadas las veces que el paciente se había ido del centro y avisando siempre a la policía.

Es cierto que no siempre las medidas de protección pueden ser absolutas o suficientes, pero también lo es que las exigencias inherentes a la guarda de hecho ejercida por instituciones o centros donde se encuentren ingresados ese tipo de usuarios, 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.

Esa diligencia exigible debe orientarse hacia la protección y cuidado del enfermo. En este sentido se manifiestan de forma pacífica la

doctrina y la jurisprudencia, al apuntar que se trata fundamentalmente de proteger, lo más inmediatamente, a la persona bajo guarda, siendo tal protección un interés prevalente, en función del cual se arbitran todas las funciones tuitivas. Se ha entender, pues, que este deber específico no es otro que el de velar por aquél.

La existencia de tal obligación con respecto al encomendado a la guarda, impone al centro o establecimiento en el que ésta se ejerza la necesidad de que aquél no quede, en ningún caso, desprotegido, desarrollando el control necesario para garantizar la ausencia de riesgos o, incluso, perjuicios o daños determinantes de una posible responsabilidad.

El Tribunal Supremo, por ello, mantiene un claro criterio respecto a la asistencia y custodia en los centros de carácter psiquiátrico, estimando inherente a la prestación de los servicios hospitalarios, singularmente en relación con los enfermos mentales, la obligación de su vigilancia para evitar que lleguen a causar daños a terceros o a sí mismos.

Sin dudar de la protección prestada desde el recurso al que se aludía en la queja planteada ante esta Institución, parecía prudente, en el ámbito de las funciones de guarda, la necesidad de extremar aun más todas las medidas posibles dentro de un parámetro de normalidad, para ofrecer un completo cuidado que permitiera la prevención exigible atendiendo a las circunstancias y dentro del respeto a la libertad de movimientos controlada de los pacientes.

Lo anterior llevó a esta Institución a formular al Consorcio Psiquiátrico “Dr. Villacián” la siguiente resolución:

“Que en cumplimiento de las exigencias inherentes a la guarda ejercida por la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica, se extreme, en la medida de lo posible y atendiendo a las propias características del recurso en cuestión, la diligencia exigible en la custodia y protección, mediante la aplicación de las medidas necesarias que prevengan situaciones que puedan poner en riesgo o peligro al paciente en cuestión, e impidan resultados lamentables e incluso determinantes de una posible responsabilidad en el ejercicio de la guarda”.

Dicha resolución que fue aceptada por el citado organismo.

3.5.5. Creación de estructuras intermedias

La superación del modelo manicomial y la transformación de las arcaicas estructuras no resulta factible sin la existencia de espacios alternativos para el tratamiento de los pacientes psiquiátricos.

Sin embargo, la creación de estructuras intermedias de atención al enfermo mental crónico, caracterizadas por su integración en la red general de asistencia sociosanitaria, contribuyendo a evitar el riesgo de institucionalización de nuevos pacientes y a la desinstitucionalización de la población asilar existente, ha avanzado en esta Comunidad Autónoma de forma especialmente lenta.

Entre tales estructuras destacan los denominados centros de rehabilitación psicosocial que, incluidos como dispositivos de hospitalización parcial, prestan asistencia, en régimen de día, a pacientes psiquiátricos cronificados con el fin de favorecer su mantenimiento o integración en la comunidad, mejorando su calidad de vida y evitando su marginación.

Es en este ámbito en el que el Procurador del Común ha trabajado con especial dedicación hacia el impulso de este tipo de dispositivos en áreas de salud como la del Bierzo, cuya inexistencia colocaba a los enfermos mentales de dicha comarca en una situación de abandono total.

Las frecuentes gestiones que se han ido realizando con la administración autonómica, han derivado siempre en la constatación de la constante previsión de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para la puesta en marcha en Ponferrada de este tipo de recurso psicosocial para la rehabilitación del enfermo mental.

Ha sido, precisamente, en este ejercicio, con ocasión de las gestiones realizadas con la Consejería de Sanidad durante la tramitación del expediente **Q/1772/03**, cuando esta Procuraduría ha constatado que, en cumplimiento del objetivo marcado en la Estrategia Regional de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica en Castilla y León, aprobada por Acuerdo 58/2003, de 24 de abril, de la Junta de Castilla y León (relativo a la necesidad de implementación de servicios de rehabilitación psicosocial en determinadas áreas), se publicó Resolución de la Gerencia Regional de

Salud de fecha 13 de octubre de 2003, por la que se anunciaba concurso para la gestión del servicio de rehabilitación psicosocial en el Área de Salud de Ponferrada, con ello se iniciaron las actuaciones administrativas necesarias para la puesta en funcionamiento del centro demandado.

3.5.6. Problemas que plantea la asistencia de las personas afectadas por trastornos de la personalidad

Han sido varios los casos conocidos por esta Procuraduría a lo largo del año 2003, en que ciudadanos, familiares de pacientes con diagnóstico de trastorno límite de la personalidad (TLP), manifiestan los problemas que la misma representa así como la carencia o inadecuación de los recursos existentes en el ámbito de esta Comunidad Autónoma para abordar de forma adecuada su tratamiento.

Así, en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1647/03**, el interesado aludía a la situación por la que atravesaba un enfermo con diagnóstico de TLP, y las consecuencias de todo tipo que esa enfermedad y la insuficiencia de recursos para su tratamiento provocaban en el propio paciente y en su familia.

En efecto, en este caso el paciente había sido diagnosticado a los 13 años y desde entonces hasta la actualidad su situación había ido empeorando. Al parecer, se produjo una sensible mejoría de su situación cuando fue tratado en la Unidad de Trastornos de la Personalidad del Hospital Real y Provincial de Zaragoza.

Ahora bien, las dificultades para realizar labores de seguimiento desde Zaragoza (probablemente por la gran distancia existente entre dicha ciudad y la de residencia del afectado), habían provocado un empeoramiento de la situación.

De hecho, en ese expediente lo que se reclamaba era la creación de recursos específico para el abordaje terapéutico de este tipo de trastornos, y la creación o implantación de programas de atención TLP para el afectado al que se aludía en la queja y para otros casos similares, incluyendo el tratamiento de las urgencias, la rehabilitación psiquiátrica, recursos residenciales para proporcionar periodos de respiro a los cuidadores y rehabilitación psicosocial para reintegrar a los afectados a la sociedad.

Además el interesado en un escrito posterior al que inició el expediente manifestó que, tras una crisis padecida por el enfermo, fue ingresado en una unidad de agudos, solicitando la familia y, concretamente, su principal cuidador una solución residencial y rehabilitadora para el paciente, al no considerarse capacitado para continuar con esa función de cuidador y sentir miedo sobre la posibilidad de que el paciente, en una situación de crisis, pudiera cometer un acto violento. Ahora bien, según el reclamante, la oferta recibida del trabajador social fue un centro privado, cuyo coste mensual es de 300.000 pesetas (cantidad que no podía costear).

La desesperación de la familia era y es grande, pues una vez producido el alta, el enfermo regresaría al hogar familiar sin posibilidad alguna de rehabilitación.

Es más, a lo largo de la tramitación del expediente aludido (que a la fecha de cierre de este informe sigue abierto), se constató que en el informe de alta del afectado por el trastorno límite de la personalidad, tras haber estado ingresado en un Hospital de Día Psiquiátrico, se recomendaba continuar con el tratamiento psicoterapéutico iniciado durante su estancia en el Hospital, para mantener un tratamiento combinado psicofarmacológico, psicoterapéutico y educativo, con la finalidad de continuar con la estabilización del enfermo. Y se añadía como recomendación la conveniencia de que siguiera control y tratamiento en una Unidad específica que abordara de forma integral el trastorno de personalidad padecido por el enfermo y los problemas de conducta que le acompañaban.

Parecía, por tanto, que los propios especialistas del sistema sanitario estaban aludiendo a la necesidad de contar con una Unidad específica en el sentido que lo reclamaba el interesado en este expediente (sobre este extremo se dirigió una petición específica de información a la Consejería de Sanidad que a la fecha de cierre de este informe no había obtenido una respuesta concreta).

Ello no obstante con la información facilitada por dicha Consejería y que obraba en esta Institución, se ha constatado, entre otros extremos,

que hasta el momento no se ha considerado oportuna la creación de Unidades Específicas para el tratamiento de los trastornos límite de la personalidad.

En el informe remitido se indicaba también que el concepto de trastorno límite es muy ambiguo y posee unos márgenes de comunicación con otras patologías excesivamente amplio como para acotarlo en Unidades Específicas.

Por ello, en función del momento evolutivo del trastorno, los pacientes afectados por el mismo son atendidos en alguno de los siguientes dispositivos de atención:

Equipos de Salud Mental que proporcionan una atención ambulatoria y seguimiento de los pacientes remitidos desde atención primaria o desde otros niveles sanitarios, realizando el seguimiento de pacientes dados de alta en otros dispositivos y atendiendo consultas preferentes en situaciones de crisis. Se aclaraba, además, que la atención a los problemas intrapsíquicos y relacionales, eje vertebral del tratamiento de estos trastornos, se realiza en estos Equipos de manera individualizada y específica.

Las Unidades de Hospitalización Psiquiátrica de corta estancia, en las que se realiza la atención hospitalaria a los procesos agudos (depresiones, psicosis breves, desintoxicaciones alcohólicas, etc.).

En el Hospital de Día de la Red se presta atención a los procesos subagudos, ofertando abordajes terapéuticos intensivos y continuados permitiendo al paciente permanecer en su entorno comunitario.

La atención a los pacientes que requieren contención y rehabilitación se realiza en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica, siendo una de sus finalidades disminuir el riesgo de cronificación de estos pacientes.

La atención a los pacientes que precisan rehabilitación psicosocial se realiza en los Centros de Rehabilitación Psicosocial.

Y los pacientes que requieren vivir en pisos protegidos son susceptibles de ser derivados a los existentes actualmente en la red, que depende de la Consejería competente en materia de servicios sociales.

Como se ha indicado, a la fecha de cierre de este informe se estaba pendiente de recibir nueva información relacionada con el asunto contemplado en el expediente. En cualquier caso, el estudio que debe realizar esta Institución habrá de centrarse en la conveniencia y hasta en la necesidad de crear Unidades Específicas para el Tratamiento de los Trastornos de la Personalidad.

Para ello, debe tenerse en cuenta que esta patología, calificada por algunos como emergente, afecta tanto a niños como adolescentes y que, con referencia exclusiva a la población adulta, afecta entre un 10 y un 13% de la población (Dr. Mirapeix, Director de la Unidad de Trastornos

de la Personalidad de Cantabria, prólogo del libro Diamantes en Bruto (I), Un acercamiento al trastorno límite de la personalidad, de Dolores Mosquera, Ediciones Pléyades, S.A.).

Esta Institución ha podido comprobar el caos, el dolor y la impotencia que sufren los familiares y los afectados por este tipo de trastornos. Incluso, por datos directos (de otros casos llegados a esta Procuraduría), se ha constatado que en ocasiones (al parecer en más de las conocidas por esta Procuraduría) las personas afectadas por un TLP desarrollan otro tipo de patologías como la anorexia o la bulimia, o consumen drogas e incluso realizan conductas delictivas, además de poner en práctica actos suicidas (que en algunos casos pueden conducir a la muerte).

Al mismo tiempo, se ha constatado que tanto las familias que acuden a esta Institución como algunos de los directamente afectados (que han comparecido ante la misma) no se sienten correctamente atendidos con los medios existentes en este momento en el sistema sanitario de Castilla y León. De hecho, reclaman un tipo de terapia que exigiría una menor distancia entre las sesiones o consultas (mayor frecuencia de dichas sesiones), y una atención psicológica e incluso, refieren que, según especialistas con los que han consultado, la terapia debe extenderse a la familia del propio enfermo.

En algunos casos, rechazan, además, en situaciones de crisis, que el lugar adecuado para su abordaje sean las unidades de agudos de los

Hospitales Generales, porque allí conviven con enfermos afectados de otras patologías que, lejos de ayudar, aumentan los problemas del enfermo, además de que dichas unidades, durante los ingresos, no abordan en su integridad el problema que supone un trastorno de la personalidad.

Por todo ello, se reclama la creación de Unidades Específicas de Trastornos de la Personalidad, recursos inexistentes en Castilla y León pero no desconocidos en otras Comunidades Autónomas como la de Aragón, Cantabria, etc.

Esta misma problemática se refleja en el expediente **Q/1312/03**, en el que de nuevo se insiste en la insuficiencia de los recursos de que dispone el sistema sanitario de Castilla y León para abordar este tipo de enfermedades y se rechaza, por inadecuada, la asistencia recibida del mismo.

De hecho, con gran sacrificio para la familia del enfermo afectado por esta patología, en este último expediente se ha acudido a la medicina privada para intentar obtener de la misma lo que echan en falta en la sanidad pública, pues en esta última no reciben, a su juicio, atención con la frecuencia que sería precisa ni la terapia adecuada a dicha patología.

Lo anterior supone que con cierta periodicidad deben desplazarse a otra Comunidad Autónoma en la que son atendidos, al parecer, de forma satisfactoria, si bien los gastos que ello supone son cada vez más difíciles de asumir.

En el caso analizado en este último expediente, además de haber observado la desesperación de la familia, se ha sabido de las distintas situaciones desagradables y hasta peligrosas por las que ha atravesado el enfermo. Así, ha sufrido distintos intentos de suicidio, se ha visto envuelto en peleas, sufrió una muy mala experiencia durante su permanencia en un centro privado de otra Comunidad en el que se le estaba tratando de anorexia. Parece, que la anorexia que se observaba era una consecuencia del trastorno límite de la personalidad que sufría el afectado y el primer paso debía ser abordar, tratar y controlar la patología de base.

También este expediente continúa abierto y en tramitación a la fecha de cierre de este informe, y del resultado de ambos, con probabilidad, se dará cuenta en el informe del año que viene.

3.6. Minorías étnicas

En este apartado se recogen algunas quejas de ciudadanos que reclamaron una intervención del Procurador del Común para paliar su situación de marginación, debida en parte a su condición racial.

La mayor parte de las demandas de estas personas se dirigen a obtener ayuda para la solución de sus problemas de vivienda.

Este fue el caso de los expedientes **Q/2313/03** y **Q/2314/03**, en los que los interesados manifestaban su necesidad de obtener una vivienda exponiendo cuál era la situación de la que habitaban en aquel momento.

Una de las unidades familiares afectadas, compuesta por cuatro miembros -uno de ellos con problemas de salud consistentes en la aparición de episodios de neumonía- residía en una vivienda prefabricada de titularidad municipal que formaba parte de un asentamiento provisional. Según los interesados no reunía condiciones de salubridad, pero carecían de recursos económicos para hacer frente al precio de adquisición o arrendamiento de una vivienda.

La otra familia, formada por tres miembros, residía en un piso también de titularidad municipal, en el que por extensión del núcleo familiar inicial residían diecisiete personas. La salubridad de este espacio estaba lejos de alcanzar un grado aceptable, lo que se traducía también en el padecimiento de enfermedades por los interesados.

En ambos casos se solicitó al Ayuntamiento de Segovia información acerca de las actuaciones municipales que podrían desarrollarse en relación con la necesidad de vivienda de estas unidades familiares.

El Ayuntamiento de Segovia manifestó que en esos momentos carecía de viviendas, si bien estaba en estudio y redacción el presupuesto general del ejercicio, así como la remisión del Plan General de Ordenación Urbana, mediante los cuales se prevé la disponibilidad de suelo para viviendas de promoción pública y posibilidad de su financiación.

Al mismo tiempo se indicó que las personas afectadas podían acudir a los servicios de sus respectivos Ceas, donde podrían encontrar ayuda y orientación para encontrar una vivienda dentro de sus posibilidades, incluso en algunos casos mediante ayuda municipal.

Uno de los reclamantes, después de haberse dirigido al Ceas, presentó un informe elaborado en ese centro que analizaba las características del grupo familiar, la situación sanitaria, la situación de la vivienda, la descripción de la situación y, finalmente, la interpretación y valoración profesional.

El análisis de esos datos permitió concretar que los comparecientes ocupaban en precario *“una vivienda prefabricada instalada en 1987 por el Ayuntamiento de Segovia con una provisionalidad de cinco años, por lo tanto su homologación está prescrita desde 1992.*

Las condiciones de seguridad estructural vienen marcadas por ceder el pavimento y agrietar los forjados. La cubierta, los cerramientos filtran humedad a través de ellas. La cocina y dormitorios son reducidos. Las instalaciones de los suministros son deficientes y la tabiquería interior y falso techo es de madera aglomerada. Observaciones: La vivienda no reúne condiciones adecuadas de habitabilidad.”

En ese mismo informe del Ceas se expresaba que *“la normalización ciudadana es absoluta en cuanto a habilidades y comportamientos, en su interacción social, vecinal del barrio y del resto*

de la ciudad. La oportunidad de salir de su infravivienda sería adecuada y conveniente”.

Con estos antecedentes se estimó oportuno dirigir al Ayuntamiento de Segovia una resolución teniendo en cuenta una serie de consideraciones.

En primer lugar, las viviendas que habitaban las personas promotoras del expediente eran de titularidad municipal y, siendo así, el Ayuntamiento de Segovia estaba obligado a mantenerlas en condiciones de seguridad y salubridad y debía ejercer su tutela sobre las mismas.

En cuanto a la vivienda que en este momento habitaba la unidad familiar del reclamante, al igual que las restantes de ese mismo grupo, se construyeron en 1987 para un periodo de cinco años y, habiendo transcurrido ampliamente el mismo, se habían consolidado pasando a ser permanentes, aunque no reunían los requisitos para ello.

Debía tenerse en cuenta que estas viviendas eran de titularidad pública, luego ese asentamiento había surgido en virtud de una decisión pública, aunque probablemente no se pretendía, en principio, resolver un problema definitivo de vivienda, sino de carácter temporal.

Este tipo de viviendas provisionales, como en otros casos existentes en la Comunidad Autónoma, pudieron surgir ante la necesidad de dar una respuesta a una emergencia social, proporcionando una vivienda digna y por un período de tiempo a un grupo de personas, en

tanto se buscaba una solución definitiva, lo que no resultaba coherente era aplazar indefinidamente ese objetivo.

Tratándose, por tanto, de una solución transitoria se hallaba pendiente desde el comienzo la decisión definitiva, razón que por sí sola llevó al Procurador del Común a pedir que reconsiderara la postura municipal sobre este asunto, que se había limitado a señalar la inexistencia de viviendas disponibles, pues, desde su instalación, esa Corporación debió haber previsto el realojamiento de las familias.

El informe del Ceas calificaba el estado de la vivienda como *inhabitable*, situación que con toda probabilidad había alcanzado este nivel porque, sin estar preparados para ello, -ni las viviendas, ni las infraestructuras-, estas instalaciones habían tenido una duración muy superior a la prevista inicialmente.

En cuanto al régimen de tenencia era el habitual de estos alojamientos, el de precario; los actuales moradores residían en la vivienda desde el año 1991, cuando pasaron a disponer de ella en lugar de la familia que hasta entonces la había habitado, transferencia que, si bien no había sido autorizada por el Ayuntamiento en su momento, tampoco había realizado ningún acto que impidiera la estancia de los actuales ocupantes.

Al margen del uso correcto de las instalaciones que debe exigirse a los beneficiarios, las viviendas prefabricadas demandan, por las características de sus materiales, actuaciones de conservación y

mantenimiento que parecía que no se habían llevado a cabo, pues en la documentación proporcionada por el centro de acción social al interesado quedaban patentes las deficiencias en su estructura, la aparición de grietas, hundimiento del suelo, filtraciones de agua y demás circunstancias que podían suponer un peligro para la salud y seguridad de los habitantes.

Todas estas deficiencias habían incidido negativamente en la salud de los miembros de las unidades familiares, pues sus hijos habían precisado en repetidas ocasiones asistencia médica por neumonías, otras afecciones del aparato respiratorio y lesiones cutáneas.

En definitiva entendiendo que, básicamente, se trataba de viviendas con las que la Administración no había pretendido dar solución a largo plazo al acceso a una vivienda digna y adecuada, como derecho reconocido en el artículo 47 CE, sino atender con carácter temporal a una situación circunstancial y transitoria, el Procurador del Común instaba a su eliminación una vez transcurrido el tiempo para el que se construyeron y constatado su deficiente estado de conservación actual.

Ciertamente esta actuación podía suponer un esfuerzo económico para ese Ayuntamiento, pero la limitación de los recursos no justificaba la perpetuación en el tiempo de una situación contraria al derecho establecido en el precepto constitucional citado, por lo que se instaba al Ayuntamiento a buscar una solución, e incluso podía, si lo estimaba conveniente, buscar la colaboración de la administración autonómica.

La resolución formulada al Ayuntamiento de Segovia se concretaba en los apartados siguientes:

- *“Que desde ese Ayuntamiento se lleve a cabo un programa de eliminación de este asentamiento que, a corto plazo, permita facilitar una vivienda digna y adecuada a este colectivo, en los términos del artículo 47 CE..*

- *Que se valore la posibilidad de enviar una propuesta de intervenciones en materia de vivienda a la Consejería de Fomento, a fin de que se incardine esta actuación dentro de una promoción de alojamientos protegidos públicos, o bien se estudien otras posibilidades de intervención por parte de la Consejería mediante la firma de un convenio específico de colaboración con la administración autonómica.*

- *Sin perjuicio de lo anterior y para el caso de que, efectivamente, por las deficiencias de las viviendas existiera una situación de riesgo para las personas, por parte de esa Corporación deberán adoptarse, con carácter urgente, las medidas que fueran necesarias para paliar los problemas de seguridad y salubridad detectados, incluido el traslado temporal de estas personas a viviendas normalizadas.”*

Esta resolución se encontraba pendiente de obtener respuesta a la fecha de cierre de este informe.

El 15 de marzo esta Procuraduría remitió al Ayuntamiento de Segovia un nuevo escrito complementario del anterior, respecto de la situación de los firmantes del segundo de los expedientes en tramitación.

La unidad familiar del reclamante se componía de tres personas - un matrimonio con un hijo- que habitaban una vivienda de titularidad municipal que compartían con otras catorce, en condiciones de hacinamiento y deficiente salubridad.

Presentaban informes médicos en los que se indicaba que el menor, había sido atendido por los servicios médicos por procesos infecciosos, en quince ocasiones por infecciones respiratorias en vías altas, otra por otitis media aguda y otra por gastroenteritis aguda; su madre presentaba síndrome de ansiedad debido a su situación social, lumbalgia y dolores agudos en articulaciones.

Aportaban también informe de la Unidad de Intervención Educativa de Segovia en el que se expresaba lo siguiente:

“En el seguimiento de un menor de raza gitana, hemos constatado que en la citada casa viven en la actualidad diecisiete personas, entre ellas el matrimonio compuesto por (...), quienes han solicitado este informe. Ellos dicen y lo hemos podido comprobar, que es difícil vivir en esa situación puesto que debido a la masificación, entre otras cosas, deben dormir en el suelo, lo que afecta a la salud de la madre y de su hijo, padeciendo según informe del centro de salud, distintos procesos infecciosos, aparte de carecer de unas condiciones mínimas para la

intimidad y poder desarrollar una vida familiar armónica, por lo que demandan una vivienda sencilla.”

El interesado relataba como se había personado en el Ceas que le correspondía donde le habían indicado que no podían emitir ningún informe sobre su situación a petición suya.

Manifestaba también que existían viviendas de titularidad municipal que se encontraban desocupadas y citaba algunas.

Ante esta dramática situación que situaba en mínimos la dignidad y los derechos humanos de unos seres que buscaban huir de ese estatus de miseria y marginación, en busca de un mínimo de bienestar, se solicitaba al Alcalde que realizara también las siguientes actuaciones:

- *“Que se realice un control del número de personas que actualmente habitan el piso X y del uso que se realiza del mismo.*

- *Que se informe sobre la situación de los pisos que, según la compareciente, se encuentran desocupados, siendo de titularidad municipal.*

- *Que por el centro de acción social se emita informe sobre la situación social, económica y de vivienda de la unidad familiar citada.*

- *Que en la medida de lo posible y en aras de los invocados derechos humanos y logro de un mínimo de bienestar, considere la petición de vivienda de esta unidad familiar.”*

Al cierre de este informe tampoco se ha recibido la oportuna respuesta.

Otra de las reclamaciones que planteaban problemas de vivienda fue la tramitada con la referencia **Q/1992/03**. En dicho expediente se aludía a las condiciones de cinco familias (aproximadamente 30 personas) que residían en un poblado de infraviviendas en Valladolid.

El Ayuntamiento de Valladolid, si bien en un primer momento emitió un informe que únicamente hacía referencia a las condiciones higiénicas del entorno de las viviendas, después de una nueva solicitud, remitió a esta Procuraduría otro informe completo sobre la situación de cada una de las viviendas y las posibilidades de realojo de sus ocupantes, mediante el desarrollo de diversos programas.

Con estas premisas se archivó el expediente por entender que el Ayuntamiento ya estaba llevando a cabo actuaciones orientadas al realojo de los ocupantes de las chabolas, sin perjuicio de que transcurrido un tiempo esta Procuraduría pudiera interesarse sobre el curso de estos programas.

También tuvo un resultado favorable el expediente **Q/2171/03**, que se inició con la comparecencia de una persona que manifestaba haber sido requerida judicialmente para abandonar la vivienda que ocupaba junto con su familia, como consecuencia de un procedimiento de ejecución de Sentencia dictada en un juicio de desahucio.

La unidad familiar estaba compuesta por dieciséis miembros, el compareciente, su esposa y catorce hijos de ambos, seis de ellos en edad escolar y matriculados en un colegio próximo.

Ninguno de los progenitores tenía un trabajo remunerado y los recursos económicos de los que disponían para hacer frente al sostenimiento de la familia provenían de las pensiones percibidas por tres de sus hijos, afectados por una deficiencia psíquica.

El interesado exponía que carecían de un sitio al que acudir, razón por la cual no habían abandonado el inmueble, aunque sabía que en los días inmediatos serían obligados a desalojarlo.

Esta Procuraduría se dirigió al Ayuntamiento de León para conocer si los servicios sociales podían intervenir en este asunto y si de forma temporal podía contribuirse de algún modo a solventar la situación.

El expediente se archivó cuando se recibió la información municipal, en la que se indicaba que habían recibido apoyo técnico y económico con cargo al programa de desarrollo gitano.

ÁREA H

ÁREA H

SANIDAD

Expedientes Área.....	87
Expedientes remitidos a otros organismos	5
Expedientes admitidos	68
Expedientes rechazados	9

El año 2003 ha supuesto la consolidación del sistema sanitario de Castilla y León, tras el traspaso de competencias en materia sanitaria producido en el año 2002.

La Constitución Española 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. En el presente año, hemos de destacar la aprobación de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de

Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, que ha pretendido tal como se dice en su Exposición de Motivos *“establecer el marco legal para las acciones de coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas sanitarias, en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo que se garantice la equidad, la calidad y la participación social en el Sistema Nacional de Salud, así como la colaboración activa de éste en reducción de las desigualdades en 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, la Ley autonómica fundamental en materia sanitaria es la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación Sanitaria de Castilla y León.

En el año 2003, en primer lugar, destacar la reestructuración orgánica que se ha producido en la Administración autonómica mediante la creación de la Consejería de Sanidad, por Decreto 2/2003, de Presidencia de la Junta de Castilla y León, por el que se establece su estructura orgánica, y que asume todas las competencias en materia de sanidad. Dicha Consejería se estructura en una Secretaría General y dos Direcciones Generales: Dirección General de Salud Pública y Consumo, Dirección

General de Planificación y Ordenación, creándose una Agencia de Protección de la Salud y Seguridad Alimentaria.

Dependiente de esta Consejería, se encuentra la Gerencia Regional de Salud para la ejecución de las competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sanitarios por Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento General, configurándose cuatro Direcciones Generales: Dirección General de Administración e Infraestructuras, Dirección General de Asistencia Sanitaria, Dirección General de Recursos Humanos y Dirección General de Desarrollo Sanitario, estableciéndose en este año la estructura de sus servicios periféricos por Decreto 24/2003, de 6 de marzo.

Por lo tanto, se ha configurado definitivamente la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de competencias transferidas en materia de sanidad. Igualmente, en este año, se ha aprobado la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud, que ha articulado un catálogo sistemático de derechos sanitarios, al amparo de la legislación europea como el Convenio de Oviedo de 4 de abril de 1997, del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano Respecto a las Aplicaciones de la Biología y la Medicina, y de la legislación estatal a la que nos hemos referido. Ésta es una de las primeras normas autonómicas, junto con la de la Comunidad Autónoma de Valencia, en recoger los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario

público, suponiendo, a juicio de esta Procuraduría, un instrumento muy útil para garantizar estos derechos y otorga una gran seguridad jurídica a los ciudadanos en sus relaciones con el sistema sanitario.

1. SALUD PÚBLICA

1.1. 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 alimentos, instalaciones industriales, turísticas y de cualquier tipo de nuestra Comunidad Autónoma, salvo las explotaciones ganaderas que tienen su apartado específico.

Mencionar, en primer lugar, las quejas relativas al incumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias en determinados establecimientos o instalaciones industriales y las potestades que posee la Administración Pública: así, cabe citar la **Q/807/02**, relativa a la disconformidad con el cierre cautelar ordenado por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Ávila, de una planta envasadora de agua de manantial, como consecuencia del presunto incumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias de las instalaciones.

Tras la información facilitada por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se comprueba que el cierre cautelar vino motivado por la queja de un consumidor, procediéndose por parte de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública en su presencia, a la toma de

muestras reglamentaria de un envase de agua; en los análisis efectuados en el Laboratorio Provincial de dicho Servicio Territorial, se detecta la presencia de partículas en suspensión, microorganismos, así como moho y levaduras.

Los Servicios Veterinarios Oficiales comunicaron al responsable de la planta, que se procediera a retirar del mercado todos los envases que constituyen este lote para su destrucción inmediata y se interrumpía la actividad de envasado y venta, hasta tanto en cuanto no se hubieran eliminado las causas de contaminación del agua; estos Servicios Veterinarios informaban que no tenían conocimiento acerca de que esta planta envasadora realizara, con periodicidad trimestral las determinaciones microbiológicas y fisicoquímicas que marca la legislación vigente. Por todo ello, se acordaba la suspensión cautelar del ejercicio de actividad de esta planta envasadora por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, y la incoación del oportuno expediente sancionador al respecto por la presunta comisión de una infracción administrativa en materia sanitaria.

Este cierre cautelar es una medida prevista tanto en el art. 37 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad: “No tendrán carácter de sanción la clausura o cierre de establecimientos, instalaciones o servicios que cuenten con las autorizaciones o registros sanitarios preceptivos, o la suspensión de su funcionamiento hasta tanto se subsanen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o

seguridad”; como en el art. 34.3 de la Ley 1/1993, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León:

“Las Administraciones Sanitarias dentro de sus respectivas competencias adoptarán las siguientes medidas:

Adoptar las medidas preventivas que se estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas, siempre que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario o una repercusión excepcional y negativa para la salud.”

Además, no cabe entender las medidas cautelares como una sanción y deben tener los siguientes requisitos, de acuerdo con jurisprudencia del TS, entre las que cabe citar la Sentencia de 23 de octubre de 2000:

“-Debe quedar supeditada a la corrección de los defectos o al cumplimiento de los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad, de manera que observados éstos ha de levantarse la suspensión.

-Los efectos o el riesgo para la sanidad, higiene o seguridad derivados del establecimiento o actividad de que se trate han de ser de suficiente entidad como para justificar una medida precautoria

de suspensión, de forma que su adopción no resulte desproporcionada.

-La resolución administrativa que acuerda la suspensión provisional debe reflejar, de forma explícita o implícita, la naturaleza preventiva o la finalidad de evitación del daño”.

En este caso, el procedimiento se ha ajustado, a juicio de esta Procuraduría, a la legalidad vigente, puesto que se han dado los requisitos formales establecidos para la adopción de la medida cautelar detallados por la jurisprudencia del TS citada, al tratarse de una industria relacionada con el consumo de un producto tan básico para la vida humana como es el agua. Además, en lo que respecta al análisis del agua de esta planta, esta Procuraduría no tiene elementos para valorar la presencia de componentes presuntamente peligrosos para la salud humana; desde el punto de vista formal, estos hechos han sido recogidos en diversas actas de inspección de los servicios veterinarios oficiales, cumpliendo los requisitos formales, teniendo la presunción de veracidad establecida en el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Por ello, se estimó que no había ninguna irregularidad administrativa en la actuación de la Administración.

1.2. Limitación de la venta y uso del tabaco

Se han presentado diversas quejas en relación con el consumo de tabaco en centros públicos y las consiguientes molestias que provoca el consumo indiscriminado en la salud de las personas.

Así, cabe citar la **Q/2070/02**, por la que se denunciaban los perjuicios causados en la salud del reclamante como consecuencia del consumo de tabaco en las dependencias de la Dirección Provincial de Educación de Ávila. En el informe de la Administración, nos ponía de manifiesto que en esa Dirección Provincial existen carteles y pictogramas sobre la prohibición de fumar y que no se consume tabaco en las dependencias de atención al público, pero añade que “no existen zonas señalizadas específicas de fumadores ya que, hasta la fecha, no han sido demandadas por los trabajadores”.

Debemos partir del hecho de que el RD 192/1988, en su art. 1, no establece una prohibición absoluta de fumar, señala que en caso de conflicto prevalecerá siempre, el derecho a la salud de los no fumadores sobre el derecho de los fumadores a consumir tabaco en todos aquellos lugares o circunstancias en que pueda afectarse el derecho a la salud de los primeros.

En este sentido la Audiencia Nacional dice que la norma señalada no impone una prohibición de fumar, sino que ésta vendrá determinada por la existencia de un conflicto en lugares y circunstancias en que la salud de los no fumadores pueda verse comprometida.

Por otro lado, insistir que, el art. 7.1. en su punto d) señala que no se permitirá fumar en zonas de las oficinas de las Administraciones Públicas destinadas a la atención directa al público. Prohibición que recoge la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependencia de Castilla y León en su art. 26. f). Asimismo, el RD 709/1982, de 5 de marzo, en su Anexo III, regula las condiciones ambientales de los lugares de trabajo, estableciendo en su punto 1, que “la exposición a las condiciones ambientales de los lugares de trabajo no debe suponer un riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores”.

Por ello, se formuló la siguiente resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila:

"Que se den las pertinentes directrices para que en la Dirección Provincial se intensifiquen los controles, al objeto de que se pueda desarrollar la actividad administrativa cotidiana en condiciones laborales optimas, se delimiten lugares alternativos para fumadores, y se prohíba de manera real fumar en dependencias destinadas a la atención directa al público, ejerciendo, en su caso, las medidas disciplinarias que resulten oportunas respecto al personal siempre que se incumpla dicha prohibición”.

Esta resolución fue aceptada de forma parcial en el sentido de que *“en los pasillos y zonas comunes de las oficinas de gestión se prohibirá fumar y se intensificarán los controles y las señalizaciones de no fumar con arreglo a la normativa vigente”.*

1. ATENCIÓN SANITARIA

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.

Una de las cuestiones por la que acuden los ciudadanos a esta Procuraduría es su disconformidad con la organización de las Zonas Básicas de Salud rurales, que revisten una gran complejidad, debido a la dispersión y el alto grado de envejecimiento de su población: así, cabe mencionar la **Q/1385/02**, que se refiere a la disconformidad con los servicios sanitarios que se prestan en el municipio de Valdepolo, en la provincia de León, que se encuentra integrado junto a los municipios de Cubillas de Rueda y Gradefes en la Zona Básica de Salud “Ribera del Esla”. Por ello, se solicitó la información a la Gerencia Regional de Salud que informó, del personal médico y sanitario que trabajaba en dicha Zona Básica eran de cuatro médicos y cuatro enfermeros; asimismo, *“con relación al tiempo de espera, se han recibido en esta Gerencia Regional de Salud dos escritos procedentes del Ayuntamiento de Quintana de Rueda, remitiendo, por un lado, en el mes de agosto un total de 115 reclamaciones y en el mes de octubre otras 51 reclamaciones. Todas ellas con el mismo formato y formuladas ante ese Ayuntamiento”*.

La Gerencia Regional de Salud informa, que el Ayuntamiento de Valdepolo ha manifestado su desacuerdo con el Decreto 6/2002, y formuló un recurso de reposición en el momento de su publicación, sin embargo, la ratio de profesionales en esta zona es de 722 TSI por médico o enfermero; si bien el puesto de trabajo de Valdepolo es el que más tarjetas asignadas tiene, no se ha considerado adecuado, al establecer las demarcaciones en el mencionado Decreto, y teniendo en cuenta el ratio actual, incrementar el número de sanitarios, ni en la zona, ni en la localidad de Quintana de Rueda; sin embargo se estimó oportuno realizar una reorganización interna para subsanar las diferencias.

Para analizar esta queja, esta Procuraduría debe partir de la Ley General de Sanidad que articula el sistema territorial de la asistencia sanitaria pública en Áreas de Salud y Centros de Salud; éstos últimos se constituyen, tal como dice el art. 63 de la Ley, en “el marco territorial de la atención primaria de salud donde desarrollan las actividades sanitarias los Centros de Salud, centros integrales de atención primaria”, correspondiendo la competencia de su organización a las Comunidades Autónomas. De acuerdo con la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, esta delimitación se efectuará, de conformidad con el art. 17, atendiendo a “factores de carácter geográfico, demográfico, social, epidemiológico y viario, disponiendo de una cabecera en la que se ubicará el Centro de Salud, como estructura física y funcional, que dará soporte a las actividades comunes de los profesionales del Equipo”, estableciéndose

ésta en el Decreto 32/1988, de 18 de febrero. En este Decreto se constituye la Zona Básica de Salud “Ribera del Esla” en donde se integran los municipios de Cubillas de Rueda, Gradefes y Valdepolo: el municipio de Cubillas de Rueda, con 9 localidades y 498 usuarios, el de Gradefes con 19 localidades y 1041 usuarios, y el municipio de Valdepolo con 9 localidades y 1378 usuarios, estando ubicado el Centro de Salud en la localidad de Gradefes.

Centrándonos en el municipio de Valdepolo, en lo que respecta a los consultorios locales, el art. 21.5 de la Ley de Ordenación Sanitaria de Castilla y León establece que “Todos los núcleos de población superior a cincuenta habitantes dispondrán de un consultorio local”. Además, 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, según la información dada por la Gerencia Regional de Salud, existen consultorios locales en cinco de las localidades del municipio: Aldea del Puente, Quintana de Rueda, Quintana del Monte, Sahelices de Payuelo y Villahibiera; sin embargo, las cuatro restantes: Valdepolo, Villalquite, Villamondrín de Rueda y Villaverde de la Chiquita, aún superando los 50 habitantes de hecho, carecen de consultorio local, incumpliendo la normativa vigente en la Ley de Ordenación Sanitaria. Además, desde esta Procuraduría, se recuerda a la Gerencia Regional de Salud que, de conformidad con el art. 3.1 del Apartado B del Anexo del Decreto 212/1998, de 8 de octubre, por el que se aprueba el 2º Plan de Salud de nuestra Comunidad Autónoma, se establece como objetivo específico en materia de Servicios Específicos de Atención Primaria que, “en el 2000, dispondrá de un Consultorio Local el 95% de los núcleos que superen los 50 habitantes”, que en este municipio aún no se ha logrado.

Para poder conseguir cumplir el mandato establecido en la Ley de Ordenación Sanitaria, la Administración Autonómica ha establecido un sistema de ayudas para financiar la construcción de Centros de Salud y Consultorios Locales; así, cabe citar a título de ejemplo, la Orden de 17 de diciembre de 2002, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la

que se convocan subvenciones a corporaciones locales para la realización de inversiones en Centros de Salud, Centros de Guardia y Consultorios Locales, durante los ejercicios 2003 y 2004, a las que puede acogerse el Ayuntamiento de Valdepolo, si así lo solicitase, y cumple lo prescrito en esta Orden. La financiación de la conservación y el mantenimiento de estos consultorios correspondería al Ayuntamiento.

Con respecto a la ordenación de las demarcaciones asistenciales, ésta se encuentra establecida en el Decreto 6/2002 citado, que divide esta Zona Básica en cuatro demarcaciones asistenciales médicas y cuatro de enfermería, reconociéndolo así la Gerencia Regional en su informe; sin embargo, se observa en un primer momento una gran desproporción en el número de usuarios de cada una de las Zonas, ya que, mientras que el municipio de Gradefes con un número de usuarios levemente inferior (1041) tienen dos médicos y dos ATS, el de Valdepolo, con 1378 usuarios cuenta con un solo médico y un ATS para todo el municipio.

Esta circunstancia es reconocida por la propia Gerencia Regional de Salud en su informe, al determinar que la Gerencia de Atención Primaria de León, propuso una redistribución de los sanitarios, en tanto se resuelven los trámites y se lleve a efecto lo establecido en el Decreto 6/2002, pero que no se produjo la reorganización, al no llegar a un acuerdo los miembros del equipo de atención primaria. Esta Procuraduría entiende que esta vía “de hecho” no es la más correcta, máxime cuando se han reestructurado los puestos de trabajo en las Zonas Básicas de Salud por el Decreto 139/2002,

de 26 de diciembre, estableciéndose cuatro médicos y cuatro ATS, uno por demarcación.

En conclusión, se observa un gran desequilibrio en el número de usuarios concretamente en la demarcación nº 4 coincidente con el municipio de Valdepolo, siendo superior a la suma de la nº 2 y 3, coincidentes con el municipio de Gradefes; además la ratio en Valdepolo es muy superior con 1.350 usuarios / médico, que la media de esta Zona Básica de Salud de 722 usuarios / médico. Por lo tanto, parece razonable la modificación de las demarcaciones asistenciales en esta Zona Básica de Salud, para una mayor homogeneidad entre ellas y que no se produzca un desfase en la ratio médico / paciente. Esta modificación se puede efectuar de dos formas: bien, mediante la redistribución de algunos pacientes de algunas localidades del Ayuntamiento de Valdepolo a las otras demarcaciones, para así reequilibrar el número de tarjetas sanitarias por demarcación, o bien, dividiendo en dos al término municipal de Valdepolo, de forma similar a como se encuentra el término municipal de Gradefes, creando otra demarcación asistencial con la presencia de otro médico y enfermero para esta demarcación, estableciendo el número en aproximadamente 689 pacientes, que todavía se encontrarían por encima de las otras demarcaciones.

Esta institución, tras un pormenorizado análisis, propone la última opción por los motivos que vamos a detallar:

- Se comprueba que uno de los criterios para la demarcación asistencial en la provincia de León es el municipio, de tal forma que cada demarcación o bien coincide con el municipio, o bien se divide en dos o más demarcaciones, tal como ha sucedido en el caso del municipio de Gradefes.

- La inclusión de una nueva demarcación facilita la asistencia médica en la atención primaria en estas localidades, ya que deben existir consultorios locales en todas las localidades del municipio de Valdepolo según la normativa vigente en la Orden de 1986 ya citada, y, al incrementarse el número de consultorios locales en el municipio, se necesitaría un médico y un ATS adicional para la asistencia médica, al igual que sucede en el municipio de Gradefes.

- Se igualaría la ratio médico-usuario, quedando el municipio de Valdepolo con la división en dos demarcaciones, con 675 TIS por médico; incluso, estas demarcaciones serían las de mayor número de tarjetas sanitarias.

Esta Procuraduría es consciente que, con esta propuesta, puede quedar una proporción médico-usuario baja, en comparación con otras zonas, pero, hemos de tener en cuenta la gran dispersión de la población en numerosas localidades (38 en los tres municipios), su grado de envejecimiento, y la necesidad que se construyan paulatinamente por estos municipios los consultorios locales en las poblaciones con más de 50 habitantes de hecho, para cumplir el mandato establecido en el art. 21 de la

Ley de Ordenación Sanitaria; estos factores aconsejarían que la ratio sea más baja que en otras partes de nuestra Comunidad Autónoma.

La vía, en el caso de que la Gerencia Regional de Salud aceptase esta Recomendación, puede ser diversa: o bien, la resolución del recurso de reposición interpuesto por el Ayuntamiento de Valdepolo frente al Decreto 6/2002, de Demarcaciones Asistenciales, en el caso de que éste fuese el objeto del recurso, o bien la aplicación de la Disposición Adicional de este Decreto 6/2002, que ha sido modificada por el Decreto 13/2003, para que se reorganicen estas demarcaciones mediante Orden del Consejero de Sanidad y Bienestar Social.

Por ello, se produjo la siguiente resolución a la Gerencia Regional de Salud:

“1. Que se modifique el Decreto 6/2002, de 10 de enero, de Demarcaciones Asistenciales, en el sentido de crear una nueva demarcación asistencial en la Zona Básica de Salud “Ribera del Esla”, tanto médica, como de enfermería, en la que se integrarían localidades del municipio de Valdepolo, para así reducir el exceso de tarjetas sanitarias actualmente existentes en la Demarcación nº 4 de este municipio.

2. Que se colabore con el Ayuntamiento de Valdepolo, en el caso de que así lo solicite, de acuerdo con la normativa vigente, en la financiación de la construcción de los consultorios locales de las localidades de Valdepolo, Villalquite, Villamondrín de Rueda y

Villaverde de la Chiquita, pertenecientes a este municipio, al contar éstas con más de 50 habitantes de hecho”.

Esta resolución fue aceptada parcialmente por la Gerencia Regional de Salud, ya que no consideraba conveniente la creación de nuevas demarcaciones en la referida zona de "Ribera del Esla". Esta posibilidad fue valorada en el estudio previo a la delimitación de las Demarcaciones Asistenciales, y se consideró inadecuada su creación por tratarse de una Zona Básica de Salud con una población reducida (2.812 tarjetas sanitarias), correspondiendo a la demarcación asistencial de Valdepolo una población estimada en 1.170 tarjetas, cifra muy inferior a lo establecido como número óptimo en el RD 1575/1993, de 20 de septiembre, que contempla, hasta un máximo de 2.400 personas asignadas por facultativo de medicina general. Además, existen en la provincia de León, Demarcaciones Asistenciales de similares características a la de Valdepolo, en las que no se han apreciado deficiencias o problemas de asistencia ni por parte de los facultativos, ni por parte de la población, como las de Armunia, Cuenca del Bernesga y Santa María del Páramo.

Igualmente, la Gerencia Regional informa que en lo que se refiere a la colaboración con el Ayuntamiento de Valdepolo, en el caso de que así lo solicite, en la financiación de la construcción de los consultorios locales de Valdepolo, Villalquite, Villamondrín de Rueda y Villaverde de la Chiquita, el referido Ayuntamiento solicitó, al amparo de la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 14 de diciembre de 2001, subvenciones

para los consultorios locales de Valdepolo y Villaverde de la Chiquita. Habiéndole sido concedidas las siguientes cantidades:

- 16.000 € para Valdepolo.

- 13.000 € para Villaverde de la Chiquita.

Las condiciones de las subvenciones concedidas exigen que las obras se realicen durante los ejercicios 2002 y 2003.

Además, el referido Ayuntamiento, al amparo de la Orden de 17 de diciembre de 2002, por la que se convocaron subvenciones para los consultorios locales, ha solicitado subvenciones para los de Villalquite y Villamodrín de Rueda, estando pendiente de resolución la referida convocatoria.

También hay que referirse a aquellas quejas que demandan la construcción de Centros de Salud en zonas urbanas: así, sucede en la **Q/2005/03**, relativa a la falta de un centro de salud específico en la Zona Universidad-Centro en la capital salmantina. Así, la consulta en ambas Zonas de Salud se están llevando a cabo en el Centro de Salud “Filiberto Villalobos”, sito en la Cuesta Sancti Spiritus, que corresponde a la Zona de La Prosperidad y que desde hace nueve años también está atendiendo a la Zona Universidad-Centro.

Sobre esta cuestión, ya se produjo un debate como consecuencia de una Proposición No de Ley en las Cortes de Castilla y León en sesión celebrada el día 1 de octubre de 2002 en la Comisión de Sanidad y

Bienestar Social, y que cristalizó en la siguiente resolución publicada en el *BOCCYL* de 15 de octubre de 2002, que se transcribe a continuación:

“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, no se ha cumplido este compromiso en el año 2003, agravándose el problema de prestación sanitaria en esas zonas, al ser la estructura de dicho centro de salud completamente inadecuada, no pudiendo dar la calidad asistencial deseada, ya que, presuntamente, carece de ascensor, tiene una entrada cuya puerta abre hacia dentro, las escaleras son inadecuadas para el tamaño del centro público, carece de ventilación, hay una sala de espera insuficiente para los pacientes sin que esté a la vista la salida de emergencias, encontrándose en sus bajos un establecimiento de venta de colchones, habiéndose producido escritos de protesta ante el Ayuntamiento de Salamanca y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, sin que se haya efectuado todavía medida alguna.

Dicha queja se admitió a trámite, estando a la espera de recibir la información solicitada por parte de la Consejería de Sanidad y el Ayuntamiento de Salamanca.

Otra de las cuestiones que se han tratado en este año ha sido la información que se facilita a los usuarios de los servicios que se prestan en la atención primaria; así, a título de ejemplo, cabe citar la **Q/1118/02**, que se refiere a un ciudadano originario de la provincia de Burgos pero residente en el País Vasco, que acude frecuentemente a su localidad de nacimiento, y que observó en el Centro de Salud de Lerma, una Nota Interior pegada en el Tablón de Anuncios en el que se señalaban los criterios por los que se va a llevar a cabo la asistencia primaria en la provincia de Burgos. Así, se dice que el que necesite asistencia sanitaria vital, será siempre atendido, mientras el que necesite asistencia sanitaria primaria y resida fuera de esa localidad, deberá hacer la “cartilla de desplazado”, ya que si no, debe ser atendido por el médico de atención primaria de su lugar de residencia. El motivo de la queja hace referencia a la situación de los emigrantes de Castilla y León que residen habitualmente fuera de nuestra Comunidad Autónoma y que pasan los meses de verano en sus localidades de origen dentro de nuestra Comunidad y que, según el escrito de queja, precisan la cartilla de desplazado, cuando antes no era así.

Tras la información facilitada por la Gerencia Regional de Salud, esta Procuraduría en su estudio parte de las Instrucciones de 31 de enero de 1992, de la Subdirección General de Atención Primaria del Instituto

Nacional de Salud vigente, y aplicables en el Sistema Sanitario de Castilla y León, el usuario debe solicitar la cartulina de desplazado en el centro de salud de destino para la adscripción de médico en los desplazamientos temporales, entendiendo éstos como aquellos períodos de estancia superiores a tres meses e inferiores de un año (así, se deduce en el Documento nº 2 remitido desde la Gerencia de Atención Primaria de Burgos).

Sin embargo, si analizamos solamente la nota interior que -debemos recordar- fue la que leyó el autor de la queja, hace referencia a que *“A partir de la recepción de este escrito, todos los usuarios desplazados que soliciten la asistencia sanitaria en vuestro Centro de Salud, deberéis hacerles la cartulina de desplazamiento temporal, siempre que vengan fuera de Burgos capital y provincia (conforme a las instrucciones ya existentes para desplazamientos temporales). En caso de negativa por parte del usuario, se le asistirá cuando presente una urgencia vital. En el resto de los casos, se le remitirá al médico que conste en su tarjeta (de su provincia de origen).”*

Si se lee detenidamente el texto, no se dice en ningún momento que desplazados temporales son aquellos que se encuentren más de tres meses al año, ya que, en el Documento nº 2 que, de acuerdo con lo expuesto en el escrito de queja, no se encontraba expuesto a los usuarios del Centro de Salud de Lerma, *“si es inferior a tres meses, se considerará como desplazamiento por vacaciones o similar, en cuyo caso, no se realizará*

ningún trámite”. Por tanto, a juicio de esta Procuraduría, de la dicción literal de la nota interior expuesta, se entiende que toda persona que estuviese durante un fin de semana o un mes en un pueblo de la provincia de Burgos de vacaciones, debe obtener una cartulina de desplazamiento temporal, y, si no, debería acudir al médico en consulta de atención primaria a su lugar de residencia (País Vasco, Cantabria, otras provincias de Castilla y León).

Esta institución considera que la nota interior redactada por la Gerencia de Atención Primaria de Burgos es correcta y adecuada a la legalidad vigente, siendo loable y conveniente conocer el número de desplazados temporales para saber los recursos humanos y económicos que se deben dirigir a cada una de las Zonas Básicas de Salud y conocer el número de tarjetas de identificación sanitarias adscritas a cada facultativo.

Sin embargo, esta Procuraduría considera que este documento no debía haberse colocado en la fachada acristalada del Centro de Salud de Lerma, ya que, al no especificar el concepto de desplazado temporal, incurre en confusión de que esta cartulina es necesaria para todo veraneante y que las tarjetas sanitarias de otras Comunidades Autónomas no son válidas para la Comunidad de Castilla y León. Además, debemos tener en cuenta que en muchas pequeñas localidades de nuestra Comunidad Autónoma se encuentran durante los meses veraniegos numerosas personas que vuelven a sus localidades de origen desde sus ciudades de residencia, normalmente fuera de su provincia.

Además, se entiende que siempre debe aplicarse lo establecido en el art. 4 c) de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud que recoge como derecho de los ciudadanos en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, “a recibir, por parte del servicio de salud de la comunidad autónoma en la que se encuentre desplazado, la asistencia sanitaria del catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud que pudiera requerir, en las mismas condiciones e idénticas garantías que los ciudadanos residentes en esa Comunidad Autónoma”.

En consecuencia, los usuarios tienen derecho a recibir información sobre los servicios y unidades asistenciales disponibles, su calidad y los requisitos de acceso a ellos, de conformidad con el art. 12 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, debiendo ser ésta comprensible para el conjunto de los ciudadanos.

Por ello, se emitió la siguiente resolución a la Gerencia Regional de Salud:

“1. Que, a juicio de esta institución, no debió exponerse a los usuarios del Centro de Salud de Lerma, la nota interior de 27 de marzo de 2002, de la Gerencia de Atención Primaria de Burgos sobre desplazamientos temporales, al inducir a confusión ya que no se concretaba que la cartulina de desplazado era necesaria para

aquellos usuarios cuyo período de estancia fuese superior a los tres meses.

2. Que se facilite una información más comprensible y adecuada a los usuarios de los servicios de atención primaria de nuestra Comunidad Autónoma acerca de los requisitos de obtención de la cartulina de desplazamiento temporal para aquellos residentes en un período superior a los tres meses.

3. Que se indique expresamente que todas aquellas personas cuyo período de estancia fuese inferior a los tres meses, se considerará como desplazamiento por vacaciones o similar, sin que sea necesario ningún trámite adicional a la tarjeta sanitaria”.

La Gerencia Regional de Salud, aceptó dicha resolución, indicando que con la finalidad de subsanar los defectos en la información trasladada a los pacientes del Área de Salud de Burgos, se instará a la Gerencia de Atención Primaria para que comunique a todos sus Centros de Salud, que los casos de desplazamientos temporales por período inferior a tres meses, tienen la consideración de desplazamientos por vacaciones o similar y no será necesario realizar trámite alguno en relación con la tarjeta de desplazado.

Por último, mencionar las quejas que se refieren a la disconformidad con la asistencia sanitaria de los médicos de atención primaria a los pacientes; así, la queja **Q/1626/03**, que hacía referencia a la presunta mala asistencia sanitaria prestada en el Servicio de Urgencias del

Centro de Salud de Peñaranda de Bracamonte, en la provincia de Salamanca. El autor de la queja, a las ocho y cinco de la mañana, solicitó los servicios de urgencias del Centro de Salud, siendo atendido telefónicamente por el facultativo que se encontraba de urgencias: al requerirle la sintomatología, éste dice que no es necesaria su visita. A pesar de la insistencia y de estar a 200 m. del Centro de Salud, el facultativo no acudió y le dijo que si tenía fiebre, tomase un “gelocatil” porque así se le pasaría. Posteriormente, a las 10 de la mañana le recibe su médico habitual quien le diagnosticó una tensión arterial de 9,5° junto a una deshidratación y una fuerte arritmia; por ello, requirió la presencia de una ambulancia para ser trasladado urgentemente al Servicio de Urgencias del Hospital Clínico Universitario de Salamanca, donde permaneció 24 horas en observación continua.

Por ello, presentó reclamación solicitando a la Gerencia del Área de Salud de Salamanca que sea sancionado el facultativo de urgencias por denegación de auxilio; tras ello, comparece ante la Inspección Médica el 11 de noviembre a tomarle declaración, sin que se supiera nada más.

Admitida la queja a trámite, respondió la Gerencia Regional de Salud, que la Gerencia de Salud de Área de Salamanca había ordenado a la Inspección de Servicios Sanitarios el inicio de un expediente de información previa, emitiendo éste el correspondiente informe relativo a las actuaciones practicadas y las conclusiones resultantes del citado expediente de información previa, por lo que se procedió la incoación y tramitación de

un expediente disciplinario por la presunta comisión de una falta grave. Por ello, se archivó esta queja al haber actuado correctamente la Administración.

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/2097/03**, que se refiere a la necesidad de más pediatras en el municipio de Laguna de Duero, en la provincia de Valladolid, que es uno de los municipios con mayor crecimiento demográfico en las cercanías de la capital vallisoletana, 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 ya había dado lugar a la **OF/65/03**, a la que nos remitimos.

Igualmente, hemos de referirnos a la asistencia buco-dental: así, la **Q/1227/02**, que se refiere a la falta de financiación de un tratamiento de una agenesia congénita dentaria que precisa una reposición de las piezas ausentes en la mandíbula: por ello, entiende que es una enfermedad y no es

una operación quirúrgica de estética, sino el intento de una curación de la naturaleza congénita de la patología, estando a la espera de su estudio.

Otras quejas se refieren a la falta de tratamientos especializados por parte de los servicios sanitarios públicos: así, sucede en la **Q/1847/03**, que se refiere a la denegación del suministro de la hormona de crecimiento a un joven palentino de dieciséis años por parte de la Gerencia de Área de Salud de Palencia, a pesar de estar siendo tratado en la Unidad de Endocrinología Pediátrica del Hospital Clínico Universitario de Valladolid.

Por ello, se solicitó información a la Gerencia Regional de Salud en la que nos informa que, el Comité Asesor de la hormona de crecimiento había denegado su utilización, al entender que la entidad de disfunción neurosecretora ya no es considerada, por lo que no estima aconsejable su tratamiento.

En efecto, el Comité Asesor se encuentra regulado en la Resolución de 29 de marzo de 1989, del Instituto Nacional de la Salud (Insalud) por el que se crea este Comité Asesor como órgano consultivo del Insalud sobre el uso correcto de estos productos; entre sus funciones, destaca:

“Informar y asesorar sobre la prescripción correcta de la hormona de crecimiento y sustancias relacionadas, para la cual dispondrá de todos los datos analíticos y diagnósticos necesarios”.

Por ello, el informe remitido desde dicho comité se encuentra dentro del ejercicio de sus competencias, sin que se haya producido ni una desviación de poder, ni una extralimitación de sus funciones.

Es cierto que existe una discrepancia médica entre el Servicio de Endocrinología Pediátrica del Hospital Clínico Universitario de Valladolid y el Comité Asesor dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo. Ésta es una discrepancia por razones médicas que esta Procuraduría no entra a considerar al ser una cuestión meramente técnica.

El Comité Asesor es un órgano meramente consultivo. Sin embargo, éste es el sistema escogido por la Gerencia Regional de Salud para conceder este tratamiento, de acuerdo con el ejercicio legítimo de sus potestades discrecionales, y no puede ser misión de esta Procuraduría cuestionar criterios puramente médicos de tratamiento de esta enfermedad, como es el caso objeto de la presente queja, por lo que se procedió a su archivo.

Otros temas que han supuesto quejas son las relativas al tratamiento de nuevas enfermedades como es el caso de la fibromialgia: así, sucede en la **Q/1721/03**, que hace referencia a la presunta carencia de medios materiales y personales en la rehabilitación para el tratamiento de la fibromialgia en los Hospitales de la capital vallisoletana. En efecto, según el escrito de queja, se necesitaría un tratamiento rehabilitador continuo consistente en termoterapia, hidroterapia y balneoterapia caliente, estiramientos, relajación y ejercicios respiratorios y flexibilizadores, con

apoyo de un psicólogo. Asimismo, el autor de la queja entiende que serían necesarias la existencia de salas de rehabilitación continuadas en algún Centro de Salud por las tardes, ya que, aproximadamente, son más de 200 enfermos en Valladolid. Para ello, se solicitó información a la Gerencia Regional de Salud, estando pendiente de estudio por esta Procuraduría.

2.3. Atención hospitalaria

En este apartado, debemos referirnos, en primer lugar, a las quejas centradas en los servicios que prestan los distintos centros hospitalarios en nuestra Comunidad Autónoma. Así, la **Q/1174/02** que ya mencionamos en el Informe del año 2002, referida a la situación de la unidad de tratamiento de la enfermedad de la obesidad y de la obesidad mórbida en especial, del Hospital Comarcal de Medina del Campo, en la provincia de Valladolid. Según el autor de la queja, el Hospital Comarcal de Medina del Campo es el único, en donde se han operado pacientes mórbidos en nuestra Comunidad Autónoma con más de diez años de experiencia, siendo uno de los más prestigiosos del país: así, fue el primer hospital de España en aplicar técnicas de laparoscopia al tratamiento de obesidad mórbida, con el sistema de banda gástrica ajustable, a implantar posteriormente las técnicas de by-pass gástrico.

Admitida la queja a trámite, la Gerencia Regional de Salud, en primer lugar, facilitó el número de intervenciones quirúrgicas realizadas en los centros hospitalarios hasta agosto del año 2002:

	AÑO INICIO CIRUGÍA BARIÁTRICA	Nº TOTAL DE INTERVENCIONES QUIRÚRGICAS REALIZADAS
<i>H. N. Sra. de Sonsoles de Ávila</i>	1985	15
<i>H. General Yagüe de Burgos</i>	1998	44
<i>H. de León</i>	1994	25
<i>H. Universitario de Salamanca</i>	2000	15
<i>H. de Medina del Campo</i>	1995	91
<i>H. del Río Ortega de Valladolid</i>	1998	13

Igualmente, indicó que el Hospital Comarcal de Medina del Campo no dispone, en su configuración actual, de algunos de los requisitos - Servicio de endocrinología y nutrición, UVI, Unidad de Reanimación posquirúrgica de 24 horas, equipo multidisciplinar...- considerados por toda la Comunidad Científica -Agencias de Evaluación Tecnológicas, Sociedades Científicas, Instituto Nacional de la Salud de EEUU...- imprescindibles para la práctica de una cirugía de la obesidad con criterios de calidad, con independencia de la referida pericia técnica de los medios humanos del Servicio de Cirugía General.

Posteriormente, tras una solicitud de ampliación de información desde esta Procuraduría, la Gerencia manifestó que, “*tras un análisis pormenorizado de las recomendaciones emitidas por las diferentes Sociedades Científicas; de las características, cartera de servicios y dotaciones de los Hospitales de Castilla y León, y de la prevalencia estimada para nuestra Comunidad de pacientes obesos mórbidos*

subsidiarios de intervención quirúrgica, proponer la autorización de Unidades de Cirugía de la Obesidad en los siguientes Centros:

- Hospital General Yagüe de Burgos*
- Hospital de León*
- Hospital Universitario de Salamanca*
- Hospital del Río Hortega de Valladolid*

El ámbito de influencia de cada una de estas Unidades se refleja en la tabla siguiente:

<i>HOSPITAL</i>	<i>Ámbito de influencia</i>
<i>H. General Yagüe. Burgos</i>	<i>Burgos y Soria</i>
<i>H. de León</i>	<i>León y El Bierzo</i>
<i>H. Universitario de Salamanca</i>	<i>Salamanca, Ávila y Zamora</i>
<i>H. del Río Hortega Valladolid</i>	<i>Valladolid, Palencia y Segovia</i>

El Hospital Comarcal de Medina del Campo no se encuentra, por tanto, entre los Centros autorizados, por lo que se le ha asignado un centro de referencia que, en este caso, es el Hospital del Río Hortega de Valladolid. Esta decisión se fundamentó en la inexistencia en el Hospital de Medina del Campo de los Servicios o Secciones de Endocrinología, Psiquiatría, Nefrología, Unidad de Reanimación Postquirúrgica de 24 horas y Unidad de Vigilancia Intensiva; todos ellos considerados por el Grupo imprescindibles

para el funcionamiento de una Unidad de Cirugía Bariátrica con criterios de calidad”.

A la vista de los informes remitidos por la Gerencia Regional de Salud, se analizaron todos los aspectos que se plantean en relación con la queja, y que cabe enmarcarlos dentro de la regulación de la sanidad recogida en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la reciente Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, y la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación sobre el Sistema Sanitario de Castilla y León, junto al resto de normativa de desarrollo.

La cuestión objeto de queja, era la supresión del Hospital Comarcal de Medina del Campo como centro de referencia en el tratamiento de la obesidad mórbida, a pesar de ser éste el centro hospitalario que más intervenciones quirúrgicas ha realizado en nuestra Comunidad Autónoma desde su instalación (91), que supone más del doble que el siguiente, el Hospital General Yagüe de la capital burgalesa (45), siendo igualmente el segundo hospital en antigüedad en realizarla (desde 1992), tras el de la capital abulense que comenzó desde 1985, y que, a pesar de esta fecha de inicio, sólo había practicado 15 intervenciones quirúrgicas. Nos encontramos, por tanto, a juicio de esta Procuraduría, y de acuerdo con los datos remitidos desde la Gerencia Regional de Salud, en el centro hospitalario con mayor número de intervenciones quirúrgicas en enfermedades de obesidad mórbida y de mayor experiencia, antes del traspaso de competencias a nuestra Comunidad Autónoma.

Sin embargo, tras dicho traspaso de competencias, en reunión celebrada el día 21 de noviembre de 2002, se decidió definitivamente proponer como centros de referencia los Hospitales de General Yagüe de Burgos, León, el Universitario de Salamanca y el de Pío del Río Hortega de Valladolid, descartándose el Hospital de Medina del Campo por la inexistencia de los Servicios de Endocrinología, Psiquiatría, Nefrología, Unidad de Reanimación Postquirúrgica de 24 horas y la Unidad de Vigilancia Intensiva, a pesar del uso pionero de la técnica laparoscópica (by-pass gástrico) que sólo se daba además en el Hospital de León, pero con un menor número de intervenciones quirúrgicas practicadas (25), en comparación con el hospital medinense.

No corresponde en absoluto a esta Procuraduría enjuiciar los criterios médicos por los que la Gerencia Regional de Salud consideró, que el Hospital medinense no fuera centro de referencia en el campo de la cirugía bariátrica; sin embargo, el elemento clave en la presente queja es la definición que debe efectuarse de los hospitales comarcales existentes en nuestra Comunidad Autónoma: los Hospitales Santos Reyes de Aranda de Duero y de Santiago Apóstol de Miranda de Ebro en Burgos, el Hospital Comarcal del Bierzo en la provincia de León y el de Medina del Campo en Valladolid y el de Benavente en Zamora, y si éstos deben convertirse en unos centros hospitalarios subsidiarios de los hospitales situados en las capitales de provincia, o si éstos pueden convertirse en centros de referencia en la curación de determinadas enfermedades, cuando tengan la

suficiente experiencia para ello, como era el caso de la cirugía bariátrica en el caso que estamos analizando.

Los Hospitales Comarcales de nuestra Comunidad Autónoma se encuentran ligados, de conformidad con el art. 65 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, a un Área de Salud; en el caso del Hospital Comarcal de Medina del Campo, al Área de Salud de Valladolid-Este, y surgieron como vía para la asistencia especializada y el internamiento clínico de la población asentada alrededor de un núcleo comarcal, como es el caso de los habitantes de las Zonas Básicas de Salud de Alaejos, Íscar, Medina del Campo Urbana, Medina del Campo Rural, Olmedo y Serrada.

Los principios que rigen nuestro sistema sanitario, son los de autonomía y descentralización tanto en la atención primaria como nuestros hospitales: así, se recoge en la comparecencia del titular de la Consejería de Sanidad ante la Comisión Extraordinaria de Sanidad el 9 de septiembre de 2003, y publicado en el Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León de la VI Legislatura (núm. 25). Allí, se indicaba la necesidad de “reforzar la autonomía de la gestión, la descentralización en la toma de decisiones y la corresponsabilidad en la prestación de la asistencia, compartida por profesionales y gestores.” Igualmente, se establecía como una línea concreta de actuación en el ejercicio de la política sanitaria de nuestra Comunidad Autónoma, “el desarrollo de una política de personal que estimule la motivación y el compromiso”. Por último, el art. 59.1 de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, “la mejora de la

calidad en el sistema sanitario debe presidir las actuaciones de las instituciones sanitarias tanto públicas como privadas”.

En el caso concreto de esta queja, nos encontramos con una prestación sanitaria que, de conformidad con el principio de autonomía al que nos hemos referido en el párrafo anterior, se había desarrollado por parte del Servicio de Cirugía General del Hospital Comarcal de Medina del Campo mediante la implantación de la cirugía bariátrica que había determinado que éste fuese el hospital de nuestra Comunidad Autónoma con mayor experiencia en el número de intervenciones quirúrgicas practicadas. Igualmente, en la primera sesión del Grupo de Trabajo, se reconoce la existencia de una lista de espera quirúrgica en nuestra Comunidad Autónoma de 37 personas, más, tal como se dice, “A los anteriores, habría que añadir otros 41 pendientes, al parecer, de intervención en el Hospital de Medina del Campo”, siendo además, el Hospital que tenía una menor demora media quirúrgica de 49 días. Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, se había implantado un sistema eficaz y eficiente en la intervención quirúrgica bariátrica y en el tratamiento quirúrgico de la obesidad mórbida en el Hospital Comarcal de Medina del Campo, de acuerdo con los datos facilitados por la Gerencia Regional de Salud, que debía haber sido tenido en cuenta por ésta en el diseño del mapa autonómico de tratamiento de obesidad.

Por supuesto que a esta Procuraduría no le corresponde el diseño del mapa autonómico hospitalario que es competencia de la Consejería de

Sanidad de la Junta de Castilla y León, pero considera que, de acuerdo con el principio de autonomía de los centros hospitalarios del sistema sanitario, los Hospitales comarcales ya existentes no pueden considerarse como subordinados al centro hospitalario de la capital de provincia, sino que debe contar con medios propios para el tratamiento hospitalario de los habitantes de las Zonas Básicas de Salud adscritas, en pie de igualdad con el resto de los Hospitales.

Además, esta Procuraduría ha tenido conocimiento que, como consecuencia de la decisión tomada por la Gerencia Regional de Salud, el responsable del Servicio de Cirugía General, en la actualidad, está realizando la técnica quirúrgica desarrollada en el Hospital Comarcal de Medina del Campo, en el centro privado hospitalario “Campo Grande” de la capital vallisoletana, además de haber presidido el III Congreso Nacional de la Sociedad Española de Cirugía Laparoscópica, celebrado en Valladolid durante el mes de octubre de 2003. Por lo tanto, la decisión de la Gerencia Regional de Salud, suprimiendo el Hospital Comarcal de Medina del Campo como centro de referencia en el ámbito regional, puede haber provocado la derivación de pacientes a la sanidad privada, siendo contrario –si es esto cierto- a los principios de eficacia, eficiencia y de aprovechamiento de los recursos humanos de nuestro sistema sanitario, para lograr así una calidad en la prestación sanitaria.

Por todo ello, se formuló desde esta Procuraduría la siguiente resolución:

“1. Que, al ser el Servicio de Cirugía del Hospital Comarcal de Medina del Campo, de acuerdo con los datos facilitados por la Gerencia Regional de Salud en su informe, el centro hospitalario con mayor experiencia en la intervención quirúrgica en el tratamiento de la obesidad mórbida, debía haber sido considerado también centro de referencia a nivel regional.

2. Que se vuelva a estudiar por parte de la Gerencia Regional de Salud dicha cuestión, para que el Servicio de Cirugía General del Hospital Comarcal de Medina del Campo, con el responsable que tenía vuelva a ser considerado centro de referencia, en el ámbito regional en el tratamiento quirúrgico de cirugía bariátrica para los enfermos de obesidad mórbida, de acuerdo con los motivos expuestos en la presente resolución”.

Esta resolución fue rechazada por la Consejería de Sanidad, indicando que no consideraba oportuno, por las razones ya expuestas, que el Hospital Comarcal de Medina del Campo fuese centro de referencia de cirugía bariátrica para los enfermos de obesidad mórbida.

Otra queja que es preciso mencionar es la **Q/2280/03**, 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, estando dicha queja pendiente de estudio tras el informe de la Consejería de Sanidad.

Otro bloque de quejas se refiere a solicitudes de responsabilidad patrimonial como consecuencia de intervenciones quirúrgicas; así, en primer lugar, se debe citar la **Q/129/03**, que hace referencia a una presunta imprudencia médica cometida en el Hospital General de Segovia, como consecuencia de una intervención quirúrgica de cataratas en el mes de agosto de 2002, a un paciente que le provocó un desprendimiento coroideo en el ojo derecho.

Así, tras el informe facilitado por la Gerencia Regional de Salud, se partió de los siguientes hechos:

- El paciente es intervenido quirúrgicamente bajo anestesia tópica de una catarata en el ojo derecho en agosto de 2002, en el Hospital General de Segovia. Sin embargo, tras la facoemulsificación, el paciente realizó “involuntariamente” un apretón de párpados, rompiendo la cápsula posterior sin vitreorragia. Por tanto, por motivos ajenos al paciente, sin culpa ni negligencia por su parte, se produjo una lesión ocular.

- Tras la actuación del personal médico en el centro hospitalario, se le da alta hospitalaria al día siguiente, y se le indica nueva revisión tres días después. Sin embargo, en dicha revisión, se sospecha de la existencia de un desprendimiento coroideo, que posteriormente es confirmado.

- Se produjo una reclamación en el Servicio de Atención al Paciente en el Hospital General de Segovia en septiembre de 2002, que no es contestada hasta abril de 2003; por tanto, ha transcurrido un período de casi siete meses en su contestación, y tras la intervención de esta institución.

La cuestión clave a dilucidar es si la intervención quirúrgica producida el día 8 de agosto de 2002, en el Hospital General de Segovia determinó la lesión ocular consistente en un desprendimiento coroideo y, por tanto, si la Administración sanitaria incurrió en responsabilidad administrativa. 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 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.

De esta forma, de los hechos narrados, se dan los siguientes elementos definitorios de la responsabilidad patrimonial en esta queja:

- La lesión producida fue un desprendimiento coroideo y uveítis postoperatoria.

- La lesión sería imputable al Hospital General de Segovia, dependiente de la Gerencia Regional de Salud.

- La dificultad está en determinar el nexo causal, es decir, si estas lesiones se han producido como consecuencia de la intervención quirúrgica practicada en el hospital segoviano en el mes de agosto de 2002.

El criterio jurisprudencial ha cedido a una mayor objetivización de la responsabilidad patrimonial. 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 “Las acciones u omisiones de quienes producen, importan, suministran o facilitan productos o servicios a los consumidores o usuarios, determinantes de daños o perjuicios a los mismos, darán lugar a la responsabilidad de aquéllos, a menos que conste o se acredite que se han cumplido debidamente las exigencias y requisitos reglamentariamente establecidos y los demás cuidados y diligencias que

exige la naturaleza del producto, servicio o actividad.” Este criterio es recogido en las dos Sentencias, tanto la del TS, como en la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Pamplona, que estamos mencionando: Así, en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia, se añade que “...sin que, en contra del parecer de la Sala de instancia, sea exigible a los demandantes la prueba indubitada del nexo causal entre la incorrecta praxis médica y la aludida minusvalía de su hija, cuando han acreditado suficientemente una serie de hechos circunstancias que permiten al juzgador emitir, con alto grado de acierto, su juicio sobre la existencia de la necesaria relación de causalidad entre la actuación del servicio público y el perjuicio sufrido”.

Esta Procuraduría no tiene elementos de juicio suficientes para determinar si todos los facultativos del Sistema Público de Salud han obrado conforme con las técnicas establecidas en los protocolos médicos. Sin embargo, cuando la reclamación se ha formulado contra la Administración sanitaria, la responsabilidad, de acuerdo con el art. 28 de la Ley General de Consumidores y Usuarios, tiende a objetivizarse, tal como hemos visto y se ha reconocido en jurisprudencia del TS, ya que en materia de responsabilidad y muy especialmente cuando su causa originadora se encuentra en complejísimos establecimientos asistenciales dirigida a la asistencia sanitaria de cada vez más amplios grupos de población para inquirir cuál pueda ser la de alguno o varios de sus miembros, se hace preciso acudir a una interpretación no sólo lógica sino también sociológica,

de los preceptos reguladores de dicha institución, sin olvidar el aporte de la equidad siempre conveniente. Asimismo, la jurisprudencia ha acudido a la denominada teoría de la “culpa virtual”, para determinar la responsabilidad hospitalaria y evitar una carga de la prueba “diabólica” para el presunto perjudicado.

De esta forma, se entiende que el mejor sistema para dilucidar la posible responsabilidad administrativa, es que se incoe el pertinente expediente de responsabilidad patrimonial, al tener indicios de que la intervención quirúrgica realizada pueda haber provocado la lesión ocular denunciada en este escrito de queja. Igualmente, se entiende desde esta institución, que éste es el procedimiento más adecuado para la presentación de las oportunas pruebas y alegaciones, tanto por el presunto perjudicado, como por parte de la Gerencia Regional de Salud, que ayudaría a fijar tanto la existencia del nexo causal, mediante la presentación de las pruebas pertinentes, como el daño causado, en el que no es preciso que se produzca un hecho dañoso concreto, sino que basta con los daños psicológicos, o con la denominada “pérdida de la posibilidad terapéutica”, al igual que los gastos que se hubieren ocasionado como consecuencia de la lesión ocular; además, este procedimiento de responsabilidad patrimonial es un requisito pre-procesal para poder acudir ulteriormente, en su caso, y si así lo considerase conveniente, a la vía jurisdiccional.

Así, en casos similares de retraso en el diagnóstico, se produjo una condena a la Administración sanitaria a la indemnización de la cuantía

correspondiente por una presunta responsabilidad patrimonial. De este modo, se ha reconocido en alguna sentencia al respecto como la STS, de 9 de diciembre de 1999, que determinó la condena a indemnización al Servicio Andaluz de Salud, con una pérdida de un ojo por un paciente como consecuencia de una sencilla operación de cataratas en el Hospital de Córdoba, al no poder facilitar explicaciones coherentes al respecto, y como consecuencia de las teorías ya expuestas anteriormente.

En este caso, ha quedado acreditada la lesión producida, según consta en el informe aportado por el autor de la queja, del Hospital Gregorio Marañón de septiembre de 2002. La determinación pericial de lo sucedido y el establecimiento concreto del nexo causal, debe producirse a lo largo del procedimiento de responsabilidad administrativa que, a juicio de esta Procuraduría, debe incoarse de oficio por parte del órgano competente de la Gerencia Regional de Salud. Es éste el procedimiento establecido por nuestro ordenamiento jurídico dónde puede determinarse la existencia o no de una presunta responsabilidad patrimonial, y donde las distintas partes pueden presentar sus alegaciones y los informes periciales contradictorios, en su caso, para poder determinar o no su existencia.

Por último, y muy brevemente, hemos de recoger el hecho de la excesiva dilación temporal en la contestación efectuada por el Servicio de Atención al Paciente del Hospital General de Segovia, a la reclamación interpuesta por el paciente, tal como ha reconocido la Gerencia Regional de Salud en su informe. En dicho momento, no había una regulación propia

autonómica al respecto, como hay, en la actualidad, con el Decreto 40/2003, de 3 de abril, relativo a las Guías de información al usuario y a los procedimientos de reclamación y sugerencia en el ámbito sanitario, que ha establecido un plazo general de treinta días naturales; sin embargo, el plazo de contestación de siete meses es a todas luces excesivo. Por ello, esta institución insta a la Gerencia Regional de Salud para que, por parte del Servicio de Atención al Paciente del Hospital General de Segovia, se tomen las medidas pertinentes para evitar dilaciones excesivas como la sucedida con la contestación a la reclamación efectuada.

De esta forma, se formuló la correspondiente resolución:

“1. Que se acuerde la incoación de oficio por parte del órgano competente, del oportuno expediente de responsabilidad administrativa, para dilucidar si se ha incurrido en un supuesto de responsabilidad patrimonial por parte de la Gerencia Regional de Salud, en la asistencia sanitaria prestada en el Hospital General de Segovia, y fijar, en su caso, la cuantía indemnizatoria.

2. Que por parte de la Gerencia Regional de Salud se tomen las medidas pertinentes para que, en el Servicio de Atención al Paciente del Hospital General de Segovia se eviten dilaciones excesivas, como la sucedida con la contestación a la reclamación efectuada”.

Dicha resolución fue aceptada por la Gerencia Regional de Salud, indicando que se había incoado expediente de responsabilidad patrimonial a instancia de parte.

Otra queja, la **Q/178/03**, se refiere a la tardanza en la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial, como consecuencia de una caída en la Unidad de Agudos del Hospital Rodríguez Chamorro de la capital zamorana. Así, tras la recepción del informe de la Gerencia Regional, se acredita que el paciente había sido ingresado en dicho centro hospitalario en abril de 2001, como consecuencia de una crisis depresiva. Durante su estancia en el centro hospitalario, había sufrido mejoras y recaídas en el tratamiento depresivo. Sin embargo, en junio, el paciente se precipitó supuestamente desde la ventana de la sala de limpiezas de la Unidad de Agudos del Hospital Provincial al exterior, causándole, de acuerdo con el informe de la Inspección Médica mencionado, *“fractura de ambas rótulas y TCE con hemorragia subabracnoidea (TAC craneal)”*, derivándose por ello durante 48 horas al Servicio de Neurocirugía del Hospital Virgen de la Vega de Salamanca. En el regreso, se le observa signos compatibles de insuficiencia renal y hepática, siendo tratado en el Hospital Virgen de la Concha de Zamora. Posteriormente, es tratado por dolores en el Servicio de Traumatología de dicho Hospital. Como consecuencia de la mejora en el trastorno depresivo, se le da de alta hospitalaria en octubre de 2001, solicitándole una plaza de estancia temporal en la Residencia Mixta de Benavente.

Por estos hechos, según el autor de la queja, se interpuso en el mes de junio de 2002, reclamación de responsabilidad patrimonial el representante del paciente frente a la Administración autonómica, sin que, por el momento, se haya resuelto todavía esta reclamación por el órgano competente. 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 9.3 CE, que garantiza la responsabilidad de los poderes públicos, concretándola respecto del poder Ejecutivo en el art. 106.2 de la misma: “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.

Desde un punto de vista meramente formal, recordar que el procedimiento de responsabilidad patrimonial establece en el RD 429/1993 citado, un plazo de seis meses para resolver dicho procedimiento, salvo que se acuerde por el instructor del procedimiento un plazo extraordinario de prueba; en el caso de que no se resuelva en ese plazo, se podrá entender

desestimado. Sin embargo, esto no basta para que se incumpla la obligación de resolver que tiene la Administración Pública, establecida en el art. 42 de la Ley 30/92.

En este caso concreto, el plazo temporal establecido ha sobrepasado con mucho el límite marcado en la norma jurídica, ya que todavía no se ha resuelto este procedimiento por la Administración sanitaria, con el consiguiente perjuicio para la seguridad jurídica y la satisfacción de los intereses de la reclamante. Debemos reiterar lo ya expuesto por esta Procuraduría en repetidas ocasiones, la necesidad de la obligación de resolver de forma expresa todos los procedimientos, para cumplir lo establecido en la Ley 30/92, debiendo pronunciarse sobre el fondo del asunto, sin que sea el silencio administrativo la forma normal de terminación de expedientes.

Desde un punto de vista material, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial, es necesaria la concurrencia de una serie de requisitos que han sido establecidos por la reiterada jurisprudencia del TS, entre las que cabe destacar la Sentencia de la Sala Tercera del TS, de fecha 4 de noviembre de 1997: “Esta Sala tiene reiteradamente declarado que los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (...) son, como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia, que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica, que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia

del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, y no sea ésta consecuencia de un caso de fuerza mayor”.

En este supuesto, se ha de analizar si la Administración sanitaria es responsable de la custodia del enfermo durante su estancia en el Hospital Provincial de Zamora, para así evitar que éste se arrojase por la ventana. Este caso se encuadraría en la responsabilidad cuasiobjetiva que establece el art. 1903 del Código Civil no sólo de sus actos, sino también respecto de aquellas personas de quienes deba responder, cesando ésta cuando se pruebe que ha actuado con “la diligencia de un buen padre de familia para evitar el daño”. La jurisprudencia al respecto es clara en el sentido de la responsabilidad del centro hospitalario en una culpa “in vigilando” de los enfermos sometidos a tratamiento psiquiátrico que se encuentren bajo su custodia; así, la STS, de 9 de junio de 1998, declara que “el art. 1903 del Código Civil, que en efecto, entraña una responsabilidad directa, no está subordinado en su aplicación a la previa determinación e individualización de un responsable dependiente que, con su actuar culposo o negligente, sea deudor con el empleador o empresario de una indemnización solidaria”.

En este caso, los informes de la Gerencia Regional como de la Inspección Médica, reconocen que el paciente se arrojó por la ventana de la sala de limpieza de la Unidad de Agudos, ubicada en la planta baja, “siendo esta la única ventana que en esa fecha no disponía de sistema de bloqueo de

apertura”. Por tanto, existe una actuación negligente por parte del centro hospitalario, al ser ésta la única ventana sin bloqueo de apertura; este mecanismo, tal como parece reconocer implícitamente la Gerencia Regional, hubiera imposibilitado físicamente el hecho que está siendo objeto de esta resolución. Así, un supuesto similar fue enjuiciado recientemente en la STS, de 11 de noviembre de 2002, con respecto de una reclamación contra el Hospital Marqués de Valdecilla de Santander, por fallecimiento de un paciente al caer desde una ventana practicable. En dicha sentencia, se condena al Hospital por una falta de vigilancia, sin que sea preciso y necesario la determinación concreta del personal que incurrió en una conducta imprudente. En el fundamento de derecho primero se establece que: “Resulta evidente -conforme a la sentencia recurrida- que, aunque no logre determinarse con exactitud qué personal, en concreto, incurrió en la conducta imprudente, y se descarte la del personal sanitario demandado, el estado del paciente ingresado por una enfermedad psiquiátrica, y dadas las anómalas reacciones que suelen acompañar tal tipo de enfermedades, exigía una vigilancia hospitalaria, añadida, a la que, ya de por sí, requiere todo paciente hospitalizado y así como la adopción de todas las medidas necesarias, para evitar cualquier daño que pudiera producirse asimismo o a terceros, las que, desde luego, no se habían adoptado como lo revela el hecho de que no fuera sino, con posterioridad a la ocurrencia de los hechos enjuiciados, que las ventanas de las habitaciones se reformaran para hacerlas impracticables, por lo que, en definitiva, ha de calificarse culposa o negligente tal actuación al consistir la culpa o negligencia en la

omisión de la diligencia exigible, cuyo empleo podría haber evitado el resultado dañoso”.

En este caso, no hubo la suficiente vigilancia sobre el paciente: así, analizando la copia de las Hojas de Enfermería del Servicio de Psiquiatría del Hospital Provincial aportadas por el autor de la queja, en la Nota referida al día 6 de junio por la mañana, poco antes de que sucedieran los hechos, se dice *“Está muy delirante con ideación de vida y muerte. ¡vigilancia extrema!”*. Sin embargo, se arrojó por la única ventana que en esa fecha no disponía de sistema de bloqueo de apertura, y había traspasado la línea roja que delimita la zona de salida de la sala de estar, sin haber sido advertido por el vigilante de seguridad que estaba en el centro. A juicio de esta Procuraduría, existe un defecto, tanto en la falta de vigilancia hacia ese paciente, como en lo que respecta a que esa ventana no disponía de sistema de bloqueo, a pesar de que fuese la única y existiese una línea roja que determine la prohibición de paso.

Así, en el fundamento jurídico segundo de la Sentencia mencionada de noviembre de 2002, se toma en cuenta el conjunto de deficiencias del “centro” para establecer el nexo causal con aquél y el título de imputación que se extiende a la propia entidad, aunque no figuren especificados los agentes concretos que contribuyeron al mismo.

La responsabilidad es directa y se debe atribuir a la Gerencia Regional de Salud; así, en dicha Sentencia se dice que “la jurisprudencia de esta Sala tiene declarado que la responsabilidad del art. 1903.4 del Código

Civil, con referencia a entidades gestoras o titulares de hospitales es directa, cuando se advierten deficiencias imputables a la asistencia masificada que dispensan con imposibilidad de ejercer un absoluto y preciso control de la actuación profesional y administrativa del personal que presta sus servicios en los mismos”. La STS, de 10 de diciembre de 1997, con respecto a un supuesto de defectuosa asistencia sanitaria no susceptible de individualización considera imputable al Insalud -ahora la Gerencia Regional de Salud-, “como responsable en último grado de los defectos y negligencias en el funcionamiento de las actividades hospitalarias, y en la actuación profesional del personal sanitario dependiente del mismo, ya sea por culpa, ya sea por insuficiencia de medios, cuando resulten daños y perjuicios en las personas asistidas en los casos que dependan del mismo”.

En el caso de que la Gerencia Regional de Salud entienda que también ha habido un defecto en la vigilancia por parte de la seguridad contratada, podría repercutir la responsabilidad que se señale, pero sin que suponga una exención de la responsabilidad de la Administración sanitaria.

Por tanto, de esta forma, a juicio de esta Procuraduría, se dan todos los elementos definitorios de la responsabilidad patrimonial en el caso de la caída del paciente:

- La lesión producida fue la fractura de ambas rótulas y la hemorragia subaracnoidea, que ha determinado que en la actualidad, tal

como ha reconocido la Gerencia Regional de Salud, el paciente sufra una cojera que le obliga a deambular con bastones.

- La lesión sería imputable sería al Hospital Provincial “Rodríguez Chamorro” de la capital zamorana, dependiente de la Gerencia Regional de Salud.

- El nexo causal fue la falta de vigilancia del personal sanitario y del de seguridad, y la existencia de una ventana sin sistema de bloqueo de apertura en la Unidad de Agudos, aunque fuese en el cuarto de limpieza y estuviese colocada una señal de prohibido el paso para los pacientes.

Por ello, la Administración sanitaria se encuentra obligada a resolver la solicitud de responsabilidad patrimonial, y ésta debe resolverse en sentido favorable a lo solicitado de acuerdo con lo ya expuesto. Sin embargo, no corresponde, en absoluto, a esta Procuraduría la fijación de la cuantía indemnizatoria favorable al recurrente, sino que se debe determinar en la resolución de este expediente de acuerdo con los datos que disponga la Administración y lo aportado por el recurrente.

Por ello, esta institución efectuó la siguiente resolución:

“1. Que, se continúe con la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial en sentido favorable, y se resuelva por parte del órgano competente de la Gerencia Regional de Salud de manera favorable a las pretensiones del solicitante, al presentar en la actualidad una cojera que le obliga a deambular con bastones,

como consecuencia de la caída producida en el Hospital Provincial “Rodríguez Chamorro” de la capital zamorana, como consecuencia del conjunto de deficiencias del centro hospitalario, debido a la falta de vigilancia del personal sanitario y del de seguridad, y la existencia de una ventana sin sistema de bloqueo de apertura en la Unidad de Agudos.

2. Que, se debió haber tramitado este expediente de responsabilidad patrimonial en el plazo de seis meses establecido 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, para así evitar una dilación indebida que perjudique el posible derecho de la recurrente”.

Esta resolución fue aceptada, informando que se van a realizar los trámites necesarios a fin de acordar con el interesado la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio.

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 realizarse 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, referirnos a la contestación que ha efectuado en este año a la resolución se formuló, y que quedó constancia en el informe del año 2002 presentado a las Cortes de Castilla y León en la **Q/90/02**. Así, esta queja se refería a la existencia de una amplia lista de espera en el Complejo Hospitalario de Salamanca, habiendo efectuado la siguiente Resolución:

“1.- Que en el Complejo Hospitalario de Salamanca se centralice la gestión de las listas de espera en una Unidad de Admisión, de acuerdo con los criterios de prioridad marcados por los distintos Servicios Hospitalarios, en vez de que la gestionen ellos directamente; de esta forma, se lograría un uso más racional y eficaz de la infraestructura hospitalaria, y una mejor coordinación entre lo distintos Servicios Hospitalarios y entre Atención Primaria y Especializada, que permita reducir el número de pacientes pendientes de cita en consultas externas y técnicas y pruebas diagnósticas.

2.- Que se incrementen, en la medida de las disponibilidades presupuestarias, los medios personales y materiales del Complejo Hospitalario de Salamanca, para reducir las listas de espera en consultas externas y técnicas y pruebas diagnósticas y así evitar que existan pacientes con una demora superior a los 60 días.

3.- Que se incrementen, en la medida de las disponibilidades presupuestarias, los medios personales y materiales del Complejo Hospitalario de Salamanca, para reducir las listas de espera en intervenciones quirúrgicas programadas y así poder alcanzar más fácilmente los objetivos programados en los Planes Anuales de Gestión.

4.- Que se establezca un tiempo máximo de listas de espera para cada una de las especialidades, como criterio de calidad de gestión del servicio hospitalario, siendo facilitada esta información a los usuarios, para otorgarles un mayor protagonismo y capacidad de decisión y promover así una información adecuada y transparente”.

Esta resolución fue aceptada por la Gerencia Regional de Salud en los términos que se transcriben a continuación:

“Por lo que se refiere al primer punto se acepta la resolución emitida, no obstante se advierte que la centralización de la gestión de la lista de espera para la realización de TAC y RMN se demorará más en el tiempo que para el resto de las pruebas diagnósticas, dadas las dificultades técnicas existentes en este momento.

Los puntos segundo y tercero de la resolución se aceptan en todos sus términos.

Por lo que se refiere al punto cuarto la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, establece, en su disposición adicional segunda:

"Los usuarios del Sistema de Salud de Castilla y León tienen derecho a que las prestaciones sanitarias de atención especializada programadas y no urgentes les sean dispensadas dentro de unos plazos máximos previamente definidos y conocidos, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente.

El desarrollo reglamentario de estos derechos especificará:

- Los mecanismos de formalización y difusión general de los plazos máximos establecidos para cada procedimiento. Dichos mecanismos deberán tener una periodicidad anual.*
- Los procedimientos necesarios para otorgar seguridad jurídica a la fecha del inicio de los plazos máximos establecidos y para que los pacientes tengan constancia escrita de la misma.*
- Los mecanismos dirigidos a garantizar el derecho mediante la oferta de centros alternativos para la realización de las correspondientes prestaciones”.*

La Disposición Final Primera de la Ley fija un plazo máximo de doce meses para desarrollar reglamentariamente lo dispuesto en la misma.

Por tanto, el punto cuarto de la resolución se acepta pero con arreglo a lo dispuesto en la Ley, es decir, el establecimiento del tiempo máximo de listas de espera se realizará por procedimiento y no por especialidades como se indica en la resolución.”

Esta Procuraduría se congratula de la aceptación de esta resolución y espera que sirva para la mejora del servicio sanitario hospitalario en la provincia salmantina.

Uno de los temas más frecuentes y que más ha preocupado a ciudadanos de Castilla y León, ha sido las listas de espera referidas al tratamiento de fecundación *in vitro*, y los motivos de denegación o inclusión de estas listas, como fue el caso de la **Q/1549/02**. Esta queja se refiere a los problemas de fecundación de una pareja residente en la capital leonesa, por la que el marido se había practicado una vasectomía hace diecinueve años por motivos médicos y cuando estaba casado con otra persona. En el año 1999, se intentó solucionar con dos operaciones de reconducción realizadas por el Servicio Navarro de Salud, resultando ambas infructuosas. Una vez en León retomó la iniciativa en el Servicio de Infertilidad del Hospital Princesa Sofía de la capital leonesa, pero al no contar con los medios necesarios para solucionar esta caso, se le indicó la posibilidad de acudir al Instituto Valenciano de Infertilidad por lo que solicitaron ser incluidos en el concierto que se tiene con este Instituto; se denegó esta posibilidad alegando que el origen de la infertilidad era una vasectomía del varón.

Se admitió la queja a trámite por la Gerencia Regional de Salud informando que la causa de dicha esterilidad era “secundaria a vasectomía”. Los tratamientos alternativos propuestos fueron “fecundación *in vitro*-ICSI o inseminación artificial con semen de donante”. Estas técnicas no estaban disponibles en el hospital de León, por lo que se propuso la derivación a otro centro que dispusiera de ellas; sin embargo, no figura en el expediente ninguna referencia al Instituto Valenciano de Infertilidad, centro que por otro lado es de propiedad privada y sin concierto con Insalud en 2001. El tratamiento en los centros hospitalarios públicos fue denegado al tener prioridad absoluta la esterilidad primaria sobre la secundaria (con hijo sano), y así se hizo por la Gerencia de Área de Salud de León, siendo el motivo de la denegación el siguiente que paso a transcribir: *“la causa por la que deseaban someterse a un tratamiento de fecundación in vitro es la esterilidad masculina causada por haberse realizado en 1980 una vasectomía, procedimiento quirúrgico no curativo, demandado por usted en su día y que constituye una técnica de esterilización irreversible a la cual se ha sometido libre y voluntariamente”*.

Analizando esta cuestión, esta Procuraduría debe partir del RD63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, que 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 intenta 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, 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 financiación de dicho tratamiento y la autorización para acudir al Instituto Valenciano de Infertilidad por parte de la Gerencia de Salud de las Áreas de León y El Bierzo.

Sin embargo, esta Procuraduría no está de acuerdo con el criterio restrictivo utilizado por la Gerencia Regional, ya que el término prioridad no puede suponer exclusión de la prestación señalada; en efecto, según el Diccionario de la Real Academia Española, prioridad significa “Anterioridad de algo respecto de otra cosa, en tiempo o en orden”; con el criterio señalado por el Grupo de interés de reproducción humana asistida, es admisible que dentro de las listas de espera para la técnica de Fecundación In Vitro (FIV-ICSI) que desarrolla el Hospital Clínico de Valladolid, único centro hospitalario de nuestra Comunidad Autónoma por el momento, tengan prioridad los casos de esterilidad masculina primaria sobre la secundaria, pero ello no puede suponer, en absoluto, una exclusión

que supone una denegación del acceso a esa prestación reconocida en el Real Decreto mencionado. Además, en el escrito de queja, se informa que había tenido dos intentos en el año 1999 en el Servicio Navarro de Salud sin éxito, de lo que se deduce que había tenido financiación pública de la Comunidad Foral Navarra donde residía entonces.

En efecto, el motivo de denegación de esta prestación era porque la esterilidad masculina se había realizado una vasectomía de forma libre y voluntaria en 1980; sin embargo, según el autor de la queja, ésta se había producido por motivos médicos. Además, en este caso, 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 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 establecer una familia. Así, en la actualidad, casi la mitad de las uniones matrimoniales se disuelven, por lo que no cabe discriminar a todos aquellas 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.

Es cierto, por tanto, que esta pareja no debió dirigirse directamente al Instituto Valenciano de Infertilidad, sino que debió solicitar dicho tratamiento en el centro hospitalario de referencia, el Hospital Clínico

Universitario de Valladolid, y luego, de acuerdo con las listas de espera, le podrían haber derivado a un centro privado concertado. Pero, la existencia de dicho criterio restrictivo le impidió el acceso a la prestación sanitaria de tratamiento de la infertilidad. En conclusión, esta Procuraduría estima que es preciso modificar el criterio expuesto por la Gerencia Regional de Salud en su informe en cuanto a su interpretación del RD 63/1995, de 20 de enero, de los tratamientos de fecundación *in vitro* y adaptarlo a la realidad familiar cambiante en nuestro país en un contexto de apoyo a la natalidad necesaria en una Comunidad Autónoma tan despoblada como la nuestra, en el sentido de lo expuesto por la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades en su comparecencia ante las Comisión correspondiente de las Cortes de Castilla y León exponiendo el programa de la VI Legislatura: “Debemos favorecer que los ciudadanos puedan tomar la decisión, desde la libertad, de ampliar el número de los miembros de su familia”. Por tanto, este criterio puede ser válido en lo referente a la prioridad, pero sin que suponga una exclusión de supuestos como los descritos en esta queja que determina de hecho un obstáculo insalvable al derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 43 CE.

Por ello, se efectuó la siguiente resolución:

“1. Que en su momento se debió haber derivado el tratamiento de fecundación in vitro (FIV-ICSI) solicitado 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”.

Tras ella, la Gerencia Regional de Salud indicó que la aceptaba parcialmente, ya que por lo que se refiere al apartado 1, y por los motivos expuestos en la resolución denegatoria del tratamiento, consideraba que no procedió la derivación de esta pareja al Clínico Universitario de Valladolid para recibir el tratamiento solicitado, ya que el propio interesado no facilitó los datos relativos a si la vasectomía se le realizó por motivos terapéuticos, ni acreditó si tenía o no hijos sanos, datos éstos, determinantes a la hora de reconsiderar la denegación acordada. En lo que respecta al apartado segundo, en los próximos meses está prevista la conclusión del trabajo del grupo de expertos constituido al efecto, y estará definida la estructura regional de la Reproducción Humana Asistida, así como los criterios normalizados de actuación en este ámbito.

Otras veces las quejas se refieren, no tanto a la inclusión de unas personas en las listas de espera para realizar una prueba o intervención tal como hemos visto, sino a la tardanza en la práctica de una intervención quirúrgica como sucedió en la **Q/1505/03**, relativa al retraso en la

intervención quirúrgica de una operación de cadera en el Hospital Clínico de Valladolid a un paciente de 85 años de edad. A éste se le había roto la cadera en el mes de febrero del año 2003, siendo intervenido de urgencia en esa fecha en el hospital vallisoletano. Posteriormente, en el mes de mayo, se indicó que el elemento metálico que le habían colocado estaba suelto y que había que quitárselo, y que se realizaría con cierta urgencia, encontrándose a mediados de junio todas las pruebas previas a la operación realizadas.

Desde esta fecha, según el escrito de queja, no tiene ninguna noticia de cuándo iba a ser intervenido, habiendo presentado diversos escritos ante la Consejería de Sanidad, la Dirección General de Asistencia Sanitaria y el Director Médico del hospital. Según el autor de la queja, se deduce que en ese hospital, desde el día uno de junio hasta el uno de septiembre, en traumatología sólo se atienden urgencias, mientras este señor se encuentra desde el mes de febrero en silla de ruedas.

Admitida la queja a trámite, la Gerencia Regional informa que el paciente se encontraba en lista de espera desde mayo de 2003 para practicar extracción de los dispositivos de osteosíntesis colocados en una intervención previa, siendo intervenido en el mes de septiembre de ese año de forma exitosa. Igualmente indica que el tiempo de espera en intervenciones quirúrgicas es variable en función de cada traumatólogo, pero se sitúa al máximo en 6 meses. Además, no es cierto que exista anulación de la cirugía programada durante los meses de junio hasta

septiembre, sino que se encuentra condicionada en mayor medida por la presión de procesos clínicamente urgentes, ya que coincide con el disfrute del período vacacional reglamentario del personal sanitario.

Por ello, esta Procuraduría procedió a comunicar al autor de la queja lo referido por la Gerencia Regional de Salud, archivando dicho expediente al haberse producido la intervención demandada.

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, que entró en vigor a mediados de mayo de 2003, y por la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud.

Así, en el informe del año pasado, se hizo mención de la queja **Q/577/02**, relacionada con el derecho de libre elección del paciente de los médicos de Atención Primaria; en esta queja, se hace alusión a las presuntas trabas que se están dando en la libre elección de médico de Atención Primaria en el Área de Salud Oeste de la provincia de Valladolid. En el contenido de la queja, se denuncia que se les exige a los pacientes

que solicitan un médico de atención primaria fuera de su Zona Básica de Salud, que demuestren testificalmente que viven en esa zona y si no viven, se envían sus datos a la Gerencia, y desde allí, se les remite o no al médico para que dé su conformidad a la libre aceptación. Igualmente, se observa que no se ha recogido esa libertad de elección a la hora de determinar las Demarcaciones Asistenciales en las Zonas Básicas de Salud establecidas en el Decreto 6/2002, de 10 de enero, ni tampoco se reconoce al médico esa dispersión.

Tras la información recibida por la Gerencia Regional de Salud, se estudió dicha cuestión, teniendo en cuenta, además de la normativa señalada, 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 y la Circular 7/1993 del Insalud, todavía aplicable a nuestro Sistema de Salud.

Según el autor de la queja, este criterio no se ha seguido siempre; ya que, como consecuencia de la reorganización de las Zonas Básicas de Salud en la capital vallisoletana, enfermos que se encontraban adscritos en el Centro de Salud de la Plaza del Ejército, han sido reasignados a otras Zonas Básicas sin su consentimiento. Sin embargo, la Gerencia nos contestó que, mediante la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 8 de marzo de 2000, que conllevó la reordenación sanitaria de las Zonas Básicas Urbanas “Esperanto”, “Arturo Eyries” y “Sur” de Valladolid, provocando una necesaria modificación de las asignaciones de

médicos, para mejorar la calidad y eficacia de la asistencia sanitaria equiparando los cupos de los distintos facultativos.

La Gerencia de Atención Primaria entiende que uno de los objetivos de Atención Primaria es prestar una atención próxima a los usuarios, y a sus domicilios. Así se pretende que los usuarios estén adscritos al Centro de Salud que les corresponda, porque favorece la organización del trabajo y la atención integrada, de acuerdo con la Ley General de Sanidad. Por ello, se dice que en el caso concreto de un médico de atención primaria concurre la circunstancia de que el 50% de su cupo reside en una Zona Básica de Salud diferente a la de Esperanto; para el Gerente de Atención Primaria *“esta situación genera numerosos problemas, ya que dificulta la atención de avisos de urgencia domiciliaria y entorpece la labor ordinaria de atención domiciliaria, al tener que realizar grandes desplazamientos por parte del equipo de Atención Primaria”*. De esta manera, se llevó a cabo una reordenación de la asignación de usuarios, con el acuerdo de las asociaciones de vecinos y de los Equipos de Atención Primaria, contando solamente con la oposición de dicho médico, finalizando dicha comunicación con la petición de reconsideración de su postura, para mejora de la atención al ciudadano.

Examinando la legislación vigente, el RD 1575/1993 establece en su art. 1, como principio general, el derecho a la libre elección de médico general y pediatra tomando como referencia el Área de Salud: en Valladolid, dependiente de la Gerencia de Atención Primaria Valladolid-

Oeste, como Zonas Básicas de Salud Urbanas, se encuentran las de Arturo Eyries, Campo Grande, Esperanto, Centro-Gamazo, Huerta del Rey, Parquesol, Valladolid-Sur y La Victoria, de acuerdo con el Decreto 139/2002, de 26 de diciembre; por tanto, los usuarios de estas zonas urbanas tienen derecho a la libre elección de facultativo de atención primaria dentro del Área de Salud, en las condiciones establecidas en ese Real Decreto. El art. 5 del mismo determina que, “La elección de médico general y pediatra podrá realizarse en cualquier momento y sin necesidad de justificación, pudiendo previamente, solicitarse entrevista con el facultativo”, estableciendo el art. 8 de este Reglamento las causas de rechazo del profesional de medicina general y pediatría:

- Cuando el cupo de personas supere el número establecido como óptimo, según las características de la zona básica de salud.
- Cuando el médico alegue alguna razón por la que la inspección de servicios sanitarios se considere justificada.
- Cuando la persona con derecho a la asistencia sanitaria elija un facultativo no destinado en la zona básica de salud a la que pertenezca, en cuyo caso será necesaria la previa conformidad del profesional, con objeto de asegurar la atención domiciliaria.”

Asimismo, se corrobora este derecho, tanto en el art. 13 de la Ley estatal 41/2002, de 16 de noviembre, de Autonomía del Paciente, como en el art. 38 de la reciente Ley autonómica 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, al indicar que

“El Sistema de Salud de Castilla y León garantizará el ejercicio por sus usuarios de la libre elección de profesional sanitario y centro conforme a lo previsto en la legislación aplicable y en los términos y condiciones que reglamentariamente se establezcan”.

Por tanto, el criterio seguido por la Gerencia de Atención Primaria del Área de Salud Valladolid-Oeste es totalmente contraria al derecho a la libre elección de médico de atención primaria; el Real Decreto, permite tal como hemos visto, la libre elección sin necesidad de justificación, y cuando así lo admita el facultativo, como es este caso.

En conclusión, esta Procuraduría comparte el criterio de que es necesario a veces reorganizar las Zonas Básicas de Salud, máxime cuando es consecuencia de los cambios demográficos o por la construcción de centros de salud en nuevas zonas urbanas, pero en caso de conflicto de intereses, debe primar siempre la libre elección del usuario frente a la reorganización interna de los Servicios de Salud, al recogerse esta libertad como un derecho del paciente que la Administración sanitaria debe tutelar; así, se ha indicado que en la Exposición de Motivos del RD 1575/1993, dónde se dice que la libre elección de facultativo pretende “fomentar una relación más personalizada entre médico y paciente”; además, la Exposición de Motivos de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, indica que se debe estructurar el Sistema Nacional de Salud, garantizando la libertad individual del usuario. En definitiva, este criterio de la Gerencia de Atención Primaria es totalmente contraria al derecho de libre elección de

médico de atención primaria, al primar la supuesta reorganización de las Zonas Básicas de Salud, sobre el derecho individual de elección del usuario, estableciendo obstáculos en supuestos en dónde existía aceptación expresa del facultativo, sin que merme la calidad de asistencia sanitaria, ya que se mantiene el cupo de número óptimo de personas establecido en el RD 1575/1993.

Por ello, se efectuó la siguiente resolución:

“1. Que, la comunicación del Director Gerente de Atención Primaria de Valladolid-Oeste de 14 de agosto de 2001 mencionada en este escrito de queja, se considere totalmente contraria al principio de derecho a la libre elección de médico de atención primaria establecido en el art. 38 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, de derechos y deberes de los usuarios, y en 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 la Salud.

2. Que, en el caso de que se produzca un conflicto de intereses por una reorganización en Zonas Básicas de Salud, la Administración sanitaria debe garantizar la primacía del derecho a la libre elección de médicos de atención primaria, como derecho individual de los usuarios”.

Esta resolución fue aceptada de forma parcial con los siguientes términos que paso a transcribir:

“1º.- La Gerencia Regional de Salud de Castilla y León acepta el apartado 2 de su referida resolución, en el sentido de que el Sistema de Salud de Castilla y León garantizará el ejercicio por sus usuarios de la libre elección de profesional sanitario en el ámbito de la atención primaria. Si bien dicha garantía se realizará conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, en los términos previstos en el art. 39 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con su salud.

2º.- Referente al apartado 1 de la citada resolución, concerniente a que la comunicación del Gerente de Atención Primaria de Valladolid-Oeste, de 14 de agosto de 2001, con registro de salida 2552, y mencionada en su resolución, sea necesariamente contraria al principio del derecho a la libre elección de médico de atención primaria, esta Administración considera que dicha comunicación sólo obedeció a una información interna y recíproca entre personal directivo y sanitario dependiente de la entonces Dirección Provincial del Insalud, sin que por sí misma implicara una resolución restrictiva del derecho de libre elección de los usuarios, y que, en todo caso, sólo pretendió justificar, ante opiniones diferentes, la oportunidad de reorganización de servicios sanitarios, como consecuencia, entre otros motivos, del aumento de población, de la necesidad de revisión de las delimitaciones territoriales de las Zonas Básicas de Salud y construcción de nuevo

Centro de Salud, así como de la resultante composición del número de profesionales de los Equipos de Atención Primaria. Iniciativas, todas ellas, que tuvieron por finalidad conseguir una atención sanitaria más completa y accesible para los ciudadanos”.

Otra queja al respecto, es la relativa al derecho de los pacientes a la atención médica precisa, teniendo en cuenta las circunstancias personales de los mismos, tal como se refleja en la **Q/798/02**. Así, en esta queja, se pone de manifiesto el retraso en los análisis a realizar a un paciente en el Hospital de El Bierzo, en la provincia de León, con una minusvalía de un 99%, y que había ingresado en determinadas ocasiones en psiquiatría. A este paciente le habían citado a las diez horas para unos análisis de sangre y a las once para hacer una radiografía, debiendo permanecer en ayunas. Sin embargo, ese día, le indicaron en Radiografía que debía esperar hasta las 15 horas, suponiendo un problema para esta persona muy grave debido a su minusvalía, la espera al deber estar en ayunas.

Admitida la queja a trámite, la Gerencia Regional reconoce que es cierto que, como consecuencia de la presión asistencial existente dicho día, el servicio de Radiodiagnóstico anuló dicha cita y la pospuso para las 15 horas del mismo día; todo ello sin que en dicho Servicio constase expresamente la situación personal del paciente. Para efectuar un estudio sobre el mismo, procede analizar todos los aspectos que se plantean en relación con la queja, fundamentalmente los relacionados, tanto con la coordinación de los diversos servicios de admisión y citaciones de los

centros hospitalarios, como con la responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria.

En lo que hace referencia a la coordinación de los servicios de citaciones del Hospital del Bierzo, hemos de partir de que se produjo error imputable al servicio de Radiodiagnóstico, ya que el paciente fue citado para realizar determinadas pruebas analíticas a las 10 horas y una ecografía a lo largo de la mañana. Sin embargo, por error se pospuso hasta las 15 horas, causando un perjuicio ese día a todos los pacientes del Hospital del Bierzo, por el retraso en las distintas pruebas y que, además, suponía que tenían que estar en ayunas durante todo el tiempo, siendo especialmente más grave en este caso con una minusvalía de un 99%, y que había sido ingresado en diversas ocasiones en el Servicio de Psiquiatría.

Ante este hecho, se presentó una reclamación por el acompañante del paciente en el Servicio de Atención al Paciente del Hospital; a esta reclamación contesta la Gerencia del Hospital del Bierzo, reconociendo los hechos denunciados y pidiendo disculpas por las molestias ocasionadas. Estas disculpas son corroboradas por la Gerencia Regional de Salud asegurando que están poniendo todos los medios a su alcance para que no vuelvan a suceder hechos como los denunciados.

Esta Procuraduría, por tanto, constata el error producido en el Servicio de Radiodiagnóstico del Hospital del Bierzo a diversos pacientes, ya que en estos casos, tal como ha reconocido la Gerencia Regional de Salud en su informe, estas pruebas han de realizarse a primera hora y en

ayunas, por lo que todas las analíticas deben practicarse en un corto espacio de tiempo, sin que, en ningún caso, pueda considerarse adecuada la práctica de la ecografía hasta la jornada de la tarde, debido a los graves trastornos que se causan a los pacientes, como es el hecho de encontrarse en ayunas durante más de cinco horas desde la práctica de la primera prueba analítica (10 horas) a la última (15 horas). Igualmente, ese retraso pudo ser muy perjudicial para aquellos pacientes que no vivían en la ciudad de Ponferrada, y que se les causa un trastorno en su desplazamiento.

En conclusión, esta institución entiende que deben tomarse las medidas oportunas, entre las que se encuentra reforzar los mecanismos de coordinación en los Servicios de Admisión del Hospital del Bierzo, para evitar hechos como el sucedido en el Servicio de Radiodiagnóstico y, tal como se dice en el informe de la Gerencia Regional de Salud, que las distintas pruebas analíticas y de radiodiagnóstico se celebren por la mañana y en un corto espacio de tiempo.

En lo que corresponde a la responsabilidad patrimonial, no se dan todos sus elementos definitorios, pues, en este caso, no se ha producido una lesión evaluable económicamente, ya que dicha espera, si bien es cierto le provocó molestias por el largo período de ayunas y fue una falta de consideración debido a la minusvalía que padecía, no le produjo ninguna lesión en la esfera económica del interesado, ni le produjo tampoco un agravamiento del estado de salud; por ello, no cabe el derecho a indemnización por las molestias que efectivamente se produjeron.

En consecuencia, se formuló la siguiente resolución:

“1. Que, se refuercen los mecanismos de coordinación en los Servicios de Admisión del Hospital del Bierzo para que las distintas pruebas analíticas y de radiodiagnóstico se celebren por la mañana y en un corto espacio de tiempo, al tener que estar los pacientes en ayunas, y se eviten hechos como el sucedido en el Servicio de Radiodiagnóstico, que les causaron graves trastornos tal como reconoce la Gerencia Regional de Salud.

2. Que, se tomen las medidas oportunas por la Gerencia Regional de Salud para garantizar la especial protección de las personas minusválidas en el acceso a las prestaciones sanitarias a las que tienen derecho”.

La Gerencia Regional de Salud aceptó esta resolución.

En lo que respecta a los derechos de los usuarios al uso de la anestesia epidural, cuando así se requiera por las mujeres que lo solicitaran en el momento del parto en los hospitales públicos de nuestra Comunidad Autónoma, en el informe del año 2002, hicimos referencia a la **Q/1515/02**, referida al Hospital General Yagüe de la capital burgalesa, y la **OF/108/02**, y que se encontraban en ese momento pendientes de estudio. Por tanto, nos remitimos a las Actuaciones de Oficio de este informe en dónde se analizará esta cuestión.

Por último, es preciso recoger una propuesta de modificación de una ley estatal hecha desde esta Procuraduría al Defensor del Pueblo y que viene recogida en la **Q/1167/03**, relativa a las ayudas a los enfermos afectados por el virus del VHC, establecida por la Ley 14/2002, de 5 de junio, y que podría mejorar los derechos de los usuarios de los sistemas sanitarios públicos. Esta Ley establece una serie de ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C, como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público. El caso que nos afecta es el de un joven que nació en el año 1981 en el Hospital General Princesa Sofía de León, y tuvo un distress respiratorio, que se trató con oxigenoterapia y plasma. A los 18 días y a consecuencia de problemas generalizados se le puso nuevamente en tratamiento y se le realizan dos transfusiones sanguíneas por incompatibilidad con RH, presentando serología positiva al virus de la hepatitis C, en septiembre de 1995, confirmándose el diagnóstico el 29 de octubre de 1997.

Por lo tanto, fue contagiado hospitalariamente por esas transfusiones sanguíneas en 1981, en el momento de su nacimiento y fue considerado como hecho probado en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de enero, de dos mil dos, en el recurso contencioso-administrativo de reclamación de responsabilidad patrimonial que interpuso frente al Instituto Nacional de Salud. Sin embargo, dicha reclamación indemnizatoria fue

desestimada debido a que, según el Fundamento Jurídico 5º de esta Sentencia, “El TS, en sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª de fechas 10 de febrero y 19 de abril de 2001, reiteran la doctrina establecida en la sentencia de 25 de noviembre de 2000, de la misma Sala y Sección, referida a un supuesto al igual que el presente de transfusión sanguínea, ha considerado que ese contagio producido no es un daño antijurídico, porque el estado de la ciencia no permitía en esa época antes de la detección del virus de la hepatitis C, que fue identificado en 1989, prever ni evitar la infección, y por consiguiente no viene la Administración obligada a repararlo, al no concurrir el meritado requisito exigido por la doctrina jurisprudencial para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración...”

En conclusión, lógicamente el estado de la ciencia en 1981, no permitía la detección hospitalaria del virus de la hepatitis C, y no fue hasta mediados de 1989, cuando éste fue identificado y el test de detección de anticuerpos del VHC, se empezó a aplicarse con carácter obligatorio en todas las unidades de sangre o plasma extraídas en los bancos de sangre, a tenor de lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 3 de octubre de 1990. Tal como dice la Exposición de Motivos de la Ley 14/2002 citada, “las personas afectadas por hemofilia u otras coagulopatías congénitas estuvieron expuestas al riesgo de contraer hepatitis C, como consecuencia de los tratamientos periódicos que debían recibir con concentrados de factores de coagulación. Debido a esta situación hay un

determinado número de personas, pertenecientes a este colectivo, que resultaron contagiadas, y desarrollaron la enfermedad de la hepatitis C, como consecuencia de tratamientos recibidos en el sistema sanitario público, en un momento en el que el estado de la ciencia no permitía disponer de medidas oportunas para prevenir esa transmisión”.

Por ello, se promulgó esta Ley que establecía este sistema de ayudas individuales para aquellas personas de este colectivo que tenía una mayor situación de riesgo que otros en el contagio, y que habían contraído el virus VHC; pero, no se incluyó a otras personas que se contagiaron igualmente, y que ha sido constatado claramente en los informes médicos y en la Sentencia que se adjunta, como ha sido el caso objeto de queja, y que no está incluido dentro del ámbito de aplicación de esta Ley. Esto supone, a juicio de esta institución, una vulneración al principio de igualdad y no discriminación establecida en el art. 14 CE.

De esta forma, esta Procuraduría remitió este expediente al Defensor del Pueblo, mostrándose totalmente favorable a la modificación de la Ley 14/2002 citada, en el sentido que se incluyan a todas aquellas personas que se hubieran contagiado por transfusión sanguínea en el sistema sanitario público en fecha anterior a la Orden de 3 de octubre de 1990, encontrándonos todavía a la espera de respuesta de esa Defensoría.

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 la situación del Comité Asistencial de Ética del Hospital General Yagüe de la capital burgalesa que, según el contenido de la queja **Q/653/02**, lleva sin reunirse y sin realizar las actividades que le son propias más de cinco meses. Según la mencionada queja, este hecho fue puesto en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos y de la Dirección General de Asistencia Sanitaria sin que hasta la fecha se haya reunido.

Tras el informe de la Gerencia Regional de Salud, el Comité de Ética Asistencial supone un comité consultivo y multidisciplinar, al servicio de los profesionales y de los usuarios, que analiza los problemas éticos que surjan, con el objetivo de mejorar la calidad asistencial en los distintos centros médicos, fundamentalmente hospitalarios. Las funciones que deben cumplir estos comités son analizar y asesorar en las decisiones sobre los problemas éticos que se planteen en el centro; colaborar en la formación en bioética de los profesionales del centro y en los miembros del comité, y proponer la elaboración de protocolos de actuación en materias conflictivas.

Del informe de la Gerencia Regional de Salud, se desprende que la última reunión del Comité de Ética del Hospital General Yagüe se produjo el día 16 de octubre de 2001, dónde se renovaron los cargos de Presidente,

Vicepresidente, Secretario y Vicesecretario. Así, el art. 7.1 de la Circular 3/95 del Insalud ha determinado que el Presidente será designado por el Director General del Insalud, -en la actualidad, tras el traspaso de competencias el Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud- a propuesta mayoritaria de los demás miembros del Comité y con la conformidad del Director Gerente del Hospital General Yagüe.

En este caso, según ha reconocido la Gerencia Regional de Salud en su escrito, se ha producido un retraso en la renovación por la tardanza, ya que hasta que no conoció este asunto, por parte de esta Procuraduría en su petición de información, no procedió a autorizar el nombramiento de los cargos de Presidente y Secretario del Comité de Ética Asistencial. Por ello, no se convocó una nueva reunión del Comité hasta que se autorizase por la autoridad competente los nuevos cargos, si bien es cierto que jurídicamente se podían haber convocado nuevas reuniones por el Presidente en funciones, tal como dice la Gerencia Regional en su informe.

En conclusión, se acreditó la existencia de un retraso en la autorización de la Gerencia Regional de Salud, en el nombramiento del nuevo Presidente y Secretario del Comité Asistencial de Ética del Hospital General Yagüe, que supuso una ruptura de la periodicidad bimensual de las reuniones que se estaban celebrando, aunque podían haberse convocado por el Presidente en funciones; pero, a la vista del informe remitido desde la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, se ha comprobado que

ya se solucionó este problema, por lo que ya puede haber convocatoria de nuevas reuniones del Comité de Ética Asistencial en el mencionado centro

Tras ello, se procedió al archivo de esta queja.

Quiero citar la **Q/791/03** que se refiere a la disconformidad con el baremo realizado y la consiguiente denegación a un peticionario en el acceso para acudir al Curso de “Diplomado de Sanidad”, a desarrollar por la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en el año 2003.

Según el autor de la queja, la convocatoria se efectuó mediante Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 10 de febrero de 2003, y por ello presentó solicitud para participar en este curso. Practicada la selección, se aprobó la lista provisional de admitidos, encontrándose el reclamante entre éstos. Con fecha 20 de marzo, recibe comunicación de la responsable del Área de Formación de la Dirección General de Función Pública, comunicándole que debía presentarse el día 31 de marzo a las 17,00 horas en Valladolid, al haberse hecho pública la lista de admitidos con carácter definitivo.

Sin embargo, con fecha 25 de marzo de 2003, se expuso en el tablón de anuncios del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Palencia este listado definitivo, por el que estaba excluido, y el día 27 de marzo, recibe otra comunicación de la responsable anteriormente citada, por el que le remitía nueva lista y estaba excluido, debido a unos errores ,sin presuntamente motivarlo.

Según el escrito de queja, el reclamante interpuso con fecha 7 de abril de 2003, recurso de alzada frente a esta exclusión, sin que se haya respondido y causando un perjuicio a éste por la inasistencia a este curso.

Tras la remisión de la información solicitada por la Consejería de Sanidad, para determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Administración Autonómica, resulta procedente, en primer lugar, identificar la naturaleza jurídica de la Relación de admitidos, tanto de forma provisional, como de forma definitiva, emitida por Resolución de la Dirección General de Salud Pública, al igual que la rectificación efectuada dos días después para acceder al Curso de “Diplomado de Sanidad”, que se celebraba en Valladolid y sus posibles mecanismos de revisión, para, con posterioridad, examinar la adecuación de la singular técnica de modificación de aquella actuación empleada por la Dirección General de Salud Pública, y, en fin, enunciar las actuaciones a adoptar para garantizar adecuadamente los derechos del destinatario de la misma. Igualmente examinaremos el recurso de alzada interpuesto y las actuaciones administrativas llevadas a cabo como consecuencia del recurso administrativo presentado.

Tal como se ha dicho en otras quejas, las resoluciones administrativas a través de las cuales se produce, por el órgano administrativo competente en cada caso, el reconocimiento del derecho a la asistencia a cursos organizados por la Dirección General de Salud Pública, son actos administrativos, por tanto susceptibles de ser analizados como

tales, de carácter definitivo, y no de mero trámite, tal y como demuestra palmariamente el hecho de que sean impugnables independientemente en vía administrativa, además tal como ha sucedido, en este caso, al interponer el peticionario recurso de alzada a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Consecuentemente, tales resoluciones tienen plena validez desde su otorgamiento y, en principio, su contenido no puede ser modificado ni alterado sino a través de los mecanismos legalmente previstos para ello. Tales mecanismos, tras la reforma operada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y considerando la naturaleza declarativa de derechos de los actos administrativos analizados, no son otros que la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, y la declaración de lesividad y ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos anulables.

Asimismo, y al igual que ocurre con el resto de los actos administrativos, la Administración Pública autora de las resoluciones de reconocimiento individual del derecho a la asistencia a cursos, tiene la facultad de rectificar los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en las mismas. Este mecanismo guarda una diferencia sustancial evidente con la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho y con la declaración de lesividad de los actos anulables, puesto que su utilización, a diferencia de lo que ocurre con los sistemas de revisión antes citados, no se fundamenta en la concurrencia en el acto en cuestión de un vicio de

nulidad o de anulabilidad que exija su desaparición del ordenamiento jurídico o la limitación de sus efectos, sino que, muy al contrario, tiene como objetivo fundamental alterar aspectos puntuales no esenciales del acto administrativo incurso en error, sin pretender, en ningún caso, hacer desaparecer su eficacia o limitarla.

Pues bien, enunciados los diversos mecanismos con los que cuenta la Administración Autonómica para revisar y rectificar los efectos de resoluciones de admisión para la celebración de cursos, procede detenerse en el mecanismo utilizado entonces por la Dirección General de Salud Pública, en el supuesto que ha dado lugar a la queja que ahora se resuelve: la rectificación de errores.

El art. 105.2 de la LRJPAC, como es sabido, reconoce a las Administraciones públicas la posibilidad de rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos. En este sentido cabe señalar que rectificación es corrección de un error material del acto administrativo haciendo que el mismo, alcance la exactitud que debía tener desde un principio. Por ello, la rectificación de un error material supone la subsistencia del acto, es decir, el mantenimiento del mismo una vez subsanado el error, a diferencia de los supuestos en los que se produce la anulación, en los que desaparece el acto como consecuencia del vicio que genera la misma.

La Jurisprudencia se ha encargado de delimitar los requisitos configuradores de la rectificación de errores en la forma de presupuestos que deben concurrir simultáneamente en cada caso para que la Administración Pública pueda acudir a esta técnica. Estos presupuestos son los siguientes:

- que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos;
- que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte;
- que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretación de normas jurídicas aplicables;
- que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto;
- y, en fin, que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no se genere la anulación o revocación del mismo en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado”.

A los efectos que aquí interesan, procede hacer hincapié en la relevancia que la Jurisprudencia ha dado a la necesaria presencia de los dos últimos requisitos señalados, para posibilitar que la Administración Pública actuante pueda acudir a la técnica regulada en el art. 105.2 de la LRJPAC.

Así, en cuanto a la prohibición de que se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto, el TS, ya tuvo la oportunidad de señalar en su Sentencia de 15 de octubre de 1984 que “la jurisprudencia ha establecido en diversas Sentencias, entre otras, de 8 de julio de 1982, 17 de octubre y 29 de noviembre de 1983, que el error de hecho no puede suponer una alteración fundamental del contenido del acto”.

Por otro lado, y en relación con la necesaria subsistencia jurídica del acto una vez llevada a cabo la rectificación, el TS, en su Sentencia de 3 de julio de 1995, señalaba que “... la facultad que a la Administración atribuye el referido precepto de rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos, sin limitación temporal ha sido cuidadosamente matizada por una abundante doctrina jurisprudencial de este Tribunal, que ciñe el ejercicio de dicha facultad a los supuestos en que el propio acto administrativo revela una equivocación evidente de aquella índole, en cuyo caso cabe la eliminación del error, siempre que el acto, una vez rectificado, siga subsistiendo con idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio (...) la rectificación de errores materiales no puede afectar al contenido fundamental del acto, sino tan sólo a aspectos accidentales del mismo...”

Continúa señalando el TS, en su Sentencia de 9 de diciembre de 1999, que “... cuando la rectificación no se limita a errores accidentales de contenido meramente material o de hecho sino que consiste en la desvirtuación plena del acto mismo, cuyo alcance y sentido resultan, a

consecuencia de ella, totalmente contrarios al alcance y sentido del acto originario, la rectificación se convierte en revocación de oficio y requiere una serie de garantías para el administrado, de tiempo y de procedimiento, que en este caso no se respetaron...”.

En definitiva, la rectificación de errores no debe afectar a elementos sustanciales del acto, puesto que en aquel supuesto en el que la Resolución administrativa rectificada contenga estimaciones nuevas o distintas que afecten sustancialmente a su parte dispositiva, no nos encontraremos ante una simple rectificación de errores, sino ante una auténtica modificación de conceptos que únicamente se podrá llevar a cabo a través del mecanismo de revisión de los actos administrativos que corresponda en cada caso.

Conectando lo hasta aquí afirmado con el supuesto que ha dado lugar a la formulación de la queja que ahora se resuelve, procede indicar que, a juicio de esta Procuraduría, la rectificación de errores, adoptada por la Dirección General de Salud Pública dos días después de la Resolución, por la que se admitía con carácter definitivo al curso de “Diplomado de Sanidad”, afecta a la subsistencia jurídica de esta última, sin que ello suponga prejuzgar, en absoluto, el fundamento material de la modificación operada. En efecto, no es misión de esta institución determinar cuáles deben ser los requisitos jurídicos materiales para seleccionar a los participantes de los cursos de formación, que se encuentran dentro del ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración Pública,

sino únicamente comprobar los procedimientos por los que se deben realizar las admisiones y sus posibles modificaciones.

Resulta evidente, así, que la modificación operada, a pesar de que pudiera encontrarse fundamentada correctamente a la vista de los requisitos establecidos en la Orden SBS/147/2003, de 10 de febrero, afecta de una forma sustancial a la parte dispositiva del acto administrativo de admisión, suponiendo una auténtica transformación material del mismo, que tiene como efecto privar a su destinatario del derecho de admisión al curso concedido por la resolución administrativa rectificada. Esta privación únicamente puede llevarse a cabo, en el supuesto de concurrir alguna causa de anulación, a través de los procedimientos de revisión de los actos administrativos previstos en el Título VII de la LRJPAC. Lo contrario supone conculcar las garantías del destinatario del acto modificado, pues el mismo se ve privado de un derecho previamente reconocido sin, ni tan siquiera, tener la posibilidad de formular alegaciones o aportar documentos u otros elementos de juicio (principios de audiencia y contradicción).

De conformidad con el contenido de la propia Resolución de rectificación de errores y del informe proporcionado a esta Procuraduría por la Administración Autonómica, el fundamento de la modificación realizada no era otro que el hecho de que el reclamante se encontraba realizando un trabajo remunerado relacionado con la profesión por la que solicitaba el curso: es decir, médico, por lo que se entendía que automáticamente quedaría excluido por incumplimiento de los requisitos

establecidos. Además, la Dirección General de Salud Pública no obtiene esta información del propio expediente, sino como consecuencia de una conversación telefónica con la unidad administrativa que realizaba dichos trámites: Sanitarios Locales de la Gerencia de Salud de Área de Palencia. No parece ésta la vía más apropiada para obtener la información deseada para comprobar los requisitos establecidos en el acceso al curso de Diplomado en Sanidad, y desconocemos si estos datos se encontraban en el expediente administrativo del peticionario que podía haberse examinado en la resolución provisional.

Pues bien, si es cierto que el reclamante se encontraba trabajando de forma remunerada como médico el día de finalización del plazo de presentación de solicitudes para el curso de Diplomado en Sanidad (el día 3 de marzo de 2003), el acto administrativo por el que se admitiría a este curso sería un acto nulo de pleno derecho por ser plenamente subsumible en el supuesto previsto en la letra f) del art. 62 de la LRJPAC, de conformidad con el cual son nulos de pleno derecho “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. Será necesario, en consecuencia, proceder a la revisión del acto, en la parte en la que se procedió a admitirla a la realización del mencionado curso organizado por la Dirección General de Salud Pública, por lo que consideramos que la rectificación de errores establecida en el art. 105.2 de la LRJPAC no es la vía adecuada para llevar a cabo la revisión

administrativa que pretendía el órgano competente de la Consejería de Sanidad.

Por ello, la Dirección General de Salud Pública debería haber iniciado el procedimiento de revisión de oficio establecido en el art. 102 de la LRJPAC para así rectificar el acto definitivo por el que se aprueba con carácter definitivo al curso de diplomado de sanidad en el que se incluía al reclamante, pero no a través del mecanismo de rectificación de errores que no cabe para este aspecto. En este sentido cabe señalar que el Título VII de la LRJPAC es una materia que, a la vista de la doctrina del TC, debe considerarse integrada dentro del concepto “Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas”, de ahí que sea directamente aplicable a todos los sectores y ámbitos de la actuación administrativa, incluido el dirigido a la concesión de ayudas y subvenciones públicas. Pues bien, uno de los principios generales de aquel régimen no es otro que la necesaria tramitación de un procedimiento de revisión de oficio con carácter previo a la anulación por la propia Administración de actos nulos de pleno derecho favorables al interesado.

Asimismo, no han faltado SSTs, (entre otras, STS de 6 de junio de 1989 y de 6 de marzo de 1998) que señalan expresamente que para dejar sin efecto un acto declarativo de derechos, aduciendo para ello un motivo jurídico como el incumplimiento por el beneficiario de alguno de los requisitos que necesariamente debían concurrir para acordar aquélla, el

trámite a seguir necesariamente por la Administración Pública actuante es el de la revisión de oficio de sus actos administrativos.

Igualmente, cabe mencionar que el reclamante presentó un recurso de alzada ante la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en tiempo y forma, sin que ésta, según el informe remitido por la Dirección General de Salud Pública, haya resuelto dicho recurso todavía. Debemos recordar la obligación de la Administración de resolver dichos recursos, tal como se establece con carácter general en el art. 42 de la LRJPAC, sin que, por el momento, tengamos noticia de que se haya resuelto éste por el órgano competente. Debemos recordar, desde esta Procuraduría, la necesidad de que las Administraciones Públicas resuelvan los recursos administrativos en el plazo establecido en el art. 115.2 de la LRJPAC: “El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses” Este incumplimiento crea inseguridad jurídica a los recurrentes e incumple la obligación expresa de resolver ya estudiada.

Por último, queremos mencionar el hecho de que, de acuerdo con la documentación adjuntada por el autor de la queja, en el recurso de alzada interpuesto, se solicitaba la suspensión de la ejecutividad de la modificación recurrida, de conformidad con el art. 111.2 de la LRJPAC. En este caso, de conformidad con el art. 111.3 de la LRJPAC “La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurridos treinta días desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no ha dictado

resolución expresa al respecto”, se debería haber suspendido el acto impugnado –el curso de Diplomado de Sanidad a celebrar en la ciudad de Valladolid- al no haberse resuelto el recurso de alzada, ni haber resuelto tampoco la Consejería de Sanidad y Bienestar Social dicha solicitud de suspensión.

En conclusión, con esta resolución, se garantizaría, de un lado, el principio de eficacia y ejecutividad de los actos administrativos y, de otro, el debido respeto a los derechos y garantías del interesado en el procedimiento dirigido a la modificación de la resolución inicialmente adoptada. Aún cuando materialmente se pudiera afirmar que el reclamante no cumple en el presente supuesto los requisitos para acceder al curso en cuestión, no es pecar de excesivo formalismo afirmar que la Administración, con fundamento en aquel presupuesto material, no puede elegir, de entre los mecanismos establecidos en el Ordenamiento jurídico para modificar el contenido de una resolución administrativa, aquél cuya aplicación le resulte más sencilla, postergando con ello los derechos y garantías del destinatario del acto administrativo modificado.

Por ello, se formuló la correspondiente resolución:

“1. Que se resuelva el recurso de alzada por parte de la Consejería de Sanidad en el sentido de anular la Resolución de 27 de marzo, por la que se rectificaba la Resolución de 25 de marzo, de admitidos al Curso de Diplomados de Sanidad a celebrar del 31 de marzo al 10 de junio de 2003, al no ser la vía de la rectificación de

errores del art. 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

2. Que, en el caso de que se hubiese incumplido el requisito establecido en el art. 2.3 de la Orden SBS/147/2003, de 10 de febrero, por la que se convocaba el curso de Diplomado de Sanidad a desarrollar por la Dirección General de Salud Pública, durante el año 2003, debía haber incoado un procedimiento de revisión de oficio al ser el acto nulo de pleno derecho de conformidad con lo establecido en el art. 102 de la Ley 30/1992 ya mencionada.

3. Que, al no haberse resuelto el incidente de suspensión de la eficacia del acto administrativo planteado en el recurso de alzada en el plazo previsto, se debería haberse suspendido la celebración de este curso, de conformidad con el art. 111.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero”.

La Consejería de Sanidad respondió a esta resolución, mostrando su disconformidad al entender que nos encontrábamos ante una verdadera rectificación de errores.

Por último, citar el expediente **Q/892/03**, por el que el interesado, que había acudido a los servicios médicos de un Hospital de esta

Comunidad, como consecuencia de la agresión o malos tratos de que había sido objeto por parte de su cónyuge, apreció como, tras el correspondiente reconocimiento los servicios médicos utilizaron unos impresos de la Consejería de Sanidad en los que se aludía siempre a la interesada, y a la hora de describir las posibles lesiones apreciadas en el reconocimiento de la víctima, aparecía en el impreso una figura femenina. Lo mismo ocurría con la guía informativa relativa a la campaña contra la violencia doméstica - Guía de Actuación en Caso de Malos Tratos-, en la que aparecía la foto de una mujer, guía elaborada por la Junta de Castilla y León en colaboración con ayuntamientos y diputaciones de la Comunidad y, al parecer, también con el Fondo Social Europeo.

La queja se admitió a trámite, y recibida la correspondiente información, se observó que la administración autonómica justificaba el empleo de tales impresos en la circunstancia de que pese al principio de igualdad recogido en el art. 14 CE, dicha igualdad no existe de hecho (mayores tasas de desempleo femenino, escasa presencia de la mujer en puesto de responsabilidad, mayor dedicación de la mujer a las responsabilidades familiares y a las tareas del hogar y mayores tasas de violencia contra la mujer).

En la respuesta recibida se aludía, además, a la violencia de género, cuya existencia ha determinado a los poderes públicos de occidente en el siglo XXI a plantearse políticas dirigidas a combatirla con diferentes planes.

Con relación al impreso aludido en el expediente, aún reconociendo la realidad de lo manifestado por el reclamante, se encontraba justificación en la circunstancia de que un porcentaje próximo al 100% de las demandas de servicios médicos como consecuencia de malos tratos son realizadas por mujeres. Se añadía, además, que dichos impresos podían utilizarse haciendo las anotaciones y observaciones oportunas en los casos excepcionales en los que la víctima pudiera ser un varón, dado que según el informe recibido, el impreso podía utilizarse de forma genérica para casos de agresiones de malos tratos recibidos tanto por varones como por mujeres. De hecho, se indicaba en el informe recibido en esta institución, diariamente se cumplimentan impresos en otros ámbitos expresados en masculino y considerados genéricos aunque representen sólo el 49,15% de la población.

Esta institución no compartía los argumentos recogidos en la información remitida por la Consejería de Sanidad, por las razones siguientes:

1º.- En primer término, a juicio de esta Procuraduría, se partía de un error en la definición de la violencia doméstica, al considerar como víctimas de la misma exclusivamente a las mujeres.

Por ello se recordó a la Administración que la OMS, en el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, define la violencia en general como el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que

cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.

De hecho, dentro de este concepto genérico, se comprende, entre otros, la denominada violencia intrafamiliar que en la mayor parte de los casos se produce entre miembros de la familia o compañeros sentimentales, y suele acontecer en el hogar aunque no exclusivamente. Es decir la violencia intrafamiliar se corresponde con la denominada violencia doméstica.

Esta clase de violencia comprende toda conducta que por acción u omisión produce o puede producir un daño físico, sexual o psicológico, así como la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la privada, siempre que tal conducta proceda de miembros de la familia o personas unidas por análoga relación de afectividad. Y supone siempre el uso de la fuerza o la intimidación, un trato indigno y vejatorio de una persona, con la que normalmente existe una relación íntima o de confianza, sobre otra en la que ejerce actitudes de dominación y poder.

Lo anterior permitió poner de relieve a la Administración la confusión que se había producido entre la violencia doméstica y la violencia de género o, como indicaba en su respuesta, violencia masculina ejercida contra la mujer, pues evidentemente el concepto de violencia doméstica es más amplio que lo que se ha dado en llamar violencia de género. De hecho la primera no tiene género, edad, sexo o clases sociales.

Se trata de un problema de la sociedad en general, que afecta a mayores y menores y a mujeres y a hombres (también cabe pensar en su existencia en el ámbito de las parejas homosexuales).

2ª.- Es cierto, tal y como se recogía en el informe recibido, y así lo confirman los datos estadísticos de los que se dispone, que en su mayor parte las víctimas o sujetos pasivos de la violencia doméstica son las mujeres. Por ello, aunque en la queja se aludía al carácter discriminatorio de la Guía de Actuación en Caso de Malos Tratos (Campaña contra la Violencia Doméstica), no se apreciaba tal carácter, aunque acaso fuera recomendable recoger distintas figuras femeninas y masculinas.

Pero también lo es, que el maltrato doméstico puede tener y de hecho tiene como sujetos pasivos a los hombres además de menores o ancianos..., sean hombres o mujeres, que no tienen cabida en el modelo utilizado por la Administración.

Sin embargo, por factores culturales, sociales o educativos, los hombres que sufren malos tratos o violencia doméstica no se atreven a denunciarlos (como ha ocurrido durante mucho tiempo con las mujeres por diversas razones, entre ellas el miedo, y su tradicional dependencia económica de la mujer respecto de su esposo).

Ha de tenerse en cuenta que en general se señalan, entre otros, como factores que originan la violencia ejercida por los hombres contra las mujeres, los siguientes:

1.- La posición de superioridad del hombre (mayor fuerza física de estos...).

2.- Los papeles que tradicionalmente se han atribuido a las mujeres (“cuidadora del hogar y de los hijos e hijas”.-Plan contra la Violencia hacia la Mujer en Castilla y León).

3.- Y el hecho de que “el sentimiento de propiedad del varón sobre la mujer sigue estando fuertemente arraigado en algunas personas, tanto en mujeres como hombres” (así lo destaca el Plan arriba citado–Visión sociológica del maltrato a la mujer).

Todo ello hace que en muchos casos, no habiéndose superado dicho sentimiento o concepción, los hombres que sufren malos tratos domésticos no formulen denuncia, y en consecuencia es difícil contar con datos o estadísticas que de alguna forma reflejen la realidad.

Ahora bien, sin duda alguna, si un hombre maltratado se decide a denunciar la agresión de la que ha sido objeto por parte de su esposa o compañera (o hijos/as...), se sentirá discriminado (aumentando su sentimiento de vergüenza) si al ser asistido por los servicios médicos se hace uso de un impreso de las características del empleado por esa Administración.

3ª.- Pero es que, al margen de todo lo anterior, en el caso contemplado en el expediente arriba mencionado, además de la excesiva restricción del concepto de maltrato doméstico que derivaba del modelo

empleado y hasta del propio informe (confusión entre violencia de género y doméstica), no existía razón alguna que justificase el uso de un único modelo en el que se empleen exclusivamente términos y figuras femeninas a la hora de identificar a la víctima y de reflejar las lesiones padecidas por la misma, cuando de lo que se trata es de establecer un protocolo sanitario que permita detectar y corregir los casos de violencia doméstica - hay que pensar que al margen o con independencia del sexo de la persona agredida-.

4ª.- De igual forma se indicó a la Administración que, si bien es cierto que en el marco del Consejo Interterritorial de Salud se propuso la aprobación y difusión de un protocolo sanitario ante los malos tratos domésticos, también lo es que el ámbito de ese protocolo no puede quedar restringido a las mujeres (pese a que, desgraciadamente, según los datos de los que se dispone, ellas sean las principales víctimas).

En relación con este extremo se consideró oportuno citar a título de ejemplo el protocolo sanitario ante malos tratos domésticos publicado en Internet por la Comunidad Autónoma de Murcia del que se adjuntó copia. En dicho protocolo se recogían una serie de objetivos y medidas, en consonancia con lo establecido en el Plan de Acción contra la Violencia Doméstica, de ámbito nacional, elaborándose un Plan de Acción contra la Violencia Familiar y especialmente la ejercida hacia las mujeres de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Este Plan, articulado en 5 áreas, establece como uno de los objetivos de la primera área denominada «Coordinación ámbitos sanitario y judicial», el de proporcionar una

atención sanitaria adecuada a las víctimas de malos tratos y violencia familiar. Y de entre las medidas establecidas en dicho Plan, la primera de ellas es la realización de un protocolo sanitario para la atención de estos casos.

Por ello, la Secretaría Sectorial de la Mujer y de la Juventud había editado un protocolo que tenía como objetivo fijar las pautas de actuación que el profesional sanitario debe seguir cuando una persona maltratada acude a los servicios sanitarios públicos o privados.

Se aclaraba, además, que el ámbito de ese protocolo iba referido a todas aquellas conductas en el ámbito familiar que produzcan como resultado lesiones y daños físicos, psíquicos u otros, independientemente de la edad y sexo de la víctima.

De igual forma el protocolo sanitario publicado por el Ministerio de Sanidad y Consumo en su página Web, es similar al utilizado por la Consejería de Sanidad, aunque a la hora de identificar a la víctima de la conducta agresora utiliza expresiones como “D/D^a”, (al igual que lo hace al identificar al titular del órgano judicial al que debe remitirse o al facultativo/a que atiende a la persona maltratada). Se preveía, además, en dicho protocolo, “editar estos modelos en hojas autocopiativas por triplicado ejemplar (para el Juzgado, para la historia clínica y para la interesada/o)”. Y a la hora de reflejar las lesiones recogía una figura masculina.

5ª.- En la resolución remitida se reconocía que en este momento, son muchos los ámbitos en los que se tiende a evitar lo que se ha dado en llamar el lenguaje sexista. Sin embargo, esta Procuraduría entendía que esa tendencia no podía suponer la introducción de modelos como el empleado por la Administración, en los que se contempla de forma exclusiva a las mujeres como sujetos pasivos de la violencia doméstica (usando de forma restringida el concepto al no corresponderse con el ámbito de posibles sujetos pasivos de las conductas que pueden integrar ese tipo de violencia).

Además para esta institución no debe confundirse el género gramatical de las palabras con el sexo de las personas (con un significado biológico), y de hecho, se considera correcto el uso del género masculino si se refiere de forma abstracta a una categoría por ejemplo profesional, laboral, etc. Así, cuando el género masculino conceptualmente se refiere o abarca a los dos géneros es porque se trata de un término no marcado (el femenino sería el término marcado al estar presente en el mismo un rasgo distintivo que lo hace referirse específicamente a la mujer). Ello explica que existan formularios que usan el masculino genérico y que en muchos textos legales aparezcan términos masculinos genéricos (todos los ciudadanos –art. 9.2 CE, etc.), evitando de esta forma convertir en farragosos dichos textos.

Ahora bien, también se aclaraba en la resolución dictada que ello no significaba en ningún caso que esta institución pretendiese que en el modelo a utilizar se contemplase únicamente el género masculino, pero

permitía explicar por qué hasta no hace mucho no se planteaba problema alguno cuando se utilizaban términos genéricos.

6ª.- Por último, teniendo en cuenta el informe remitido a esta Procuraduría por la Consejería de Sanidad, se consideró oportuno indicar que el art. 14 CE, proclama la igualdad de todos los españoles, ante la Ley, prohibiendo cualquier discriminación por razón de sexo. Precisamente por ello, dicho texto constitucional impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo (término masculino no marcado) sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

A este respecto, el Tribunal Constitucional, analizando la desigualdad existente en el ámbito laboral, ha indicado que el principio de igualdad “impide, en principio, considerar al sexo como criterio de diferenciación...” Si bien ese mismo Tribunal entiende que la referencia al sexo en el art. 14 CE. “implica también la decisión constitucional de acabar con una histórica situación de inferioridad atribuida a la mujer” (en la sentencia se aludía a una materia concreta, empleo y condiciones de trabajo).

Precisamente por eso, “son constitucionalmente legítimas aquellas medidas que tienden a compensar una desigualdad real de partida”. Por ello, considera el citado Tribunal, que el art. 14 “que prohíbe la

discriminación por razón de sexo ha de ser interpretado sistemáticamente con otros preceptos constitucionales, en particular con el art. 9.2 CE”.

De ahí, que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 216/1991 ya afirmaba que "no puede reputarse discriminatoria y constitucionalmente prohibida -antes al contrario- la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes (públicos) emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente desprotegidos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial" (f. j. 5º).

Ahora bien, las medidas conocidas como de acción positiva sólo caben cuando tienden a compensar una desigualdad inicial, tratando de lograr una igualdad efectiva que no se logrará provocando una nueva discriminación o cuando menos adoptando comportamientos (o haciendo uso de modelos; en el caso contemplado en este expediente) que, de alguna forma, pueden contribuir a aumentar el sentimiento de vergüenza que impera, en general, entre los hombres, lo que hace que en muchos casos cuando son sujetos pasivos de actos de violencia doméstica no presenten la correspondiente denuncia.

En definitiva, esta Procuraduría entendía que en nada contribuye a la lucha contra la violencia doméstica y la igualdad entre hombre y mujeres el establecimiento y uso de un modelo de asistencia sanitaria en el que no tienen cabida los hombres como posibles sujetos pasivos de los actos que integran dicha clase de violencia, introduciendo así, criterios de

diferenciación sin ningún tipo de justificación razonable u objetiva en el ámbito en el que se emplean o como sostiene el citado Tribunal Constitucional, carecen de una justificación razonable, objetiva y congruente con la finalidad de la norma.

Por lo tanto el modelo cuestionado sólo será correcto si contempla ambos géneros y, por supuesto, las figuras femenina y masculina. Además, debía tenerse en cuenta que estábamos en presencia de un modelo establecido en el protocolo de atención sanitaria ante malos tratos domésticos y en consecuencia en el ámbito de competencia de la Consejería de Sanidad que, si bien como el resto de los poderes públicos debe remover los obstáculos para que la igualdad entre hombres y mujeres sea plena y efectiva, al mismo tiempo ha de contemplar a todos los sujetos pasivos de la asistencia sanitaria y de la violencia doméstica en general.

En atención a los argumentos expuestos, esta institución formuló resolución en los siguientes términos:

“Que se proceda a sustituir el actual modelo utilizado en el protocolo sanitario ante malos tratos domésticos por otro en el que se contemplen los géneros femenino y masculino a la hora de identificar a la presunta víctima y se recojan las figuras femenina y masculina a la hora de reflejar las lesiones que en su caso presente la persona (sea hombre o mujer) que acuda a los servicios sanitarios como presunto sujeto pasivo de actos de violencia doméstica”.

A la fecha de cierre de este informe se está a la espera de conocer la postura de la Administración sobre la aceptación o rechazo de la resolución transcrita.

ÁREA I

ÁREA I
JUSTICIA

Expedientes Área.....	211
Expedientes remitidos a otros organismos	110
Expedientes admitidos	4
Expedientes rechazados	88

En esta parte del informe, como en años anteriores, trata de ofrecerse una visión de las quejas presentadas por los ciudadanos con relación al funcionamiento de la Administración de Justicia.

Como se ha indicado con reiteración, esta Comunidad Autónoma carece de competencias en materia de justicia y, en consecuencia, la intervención de esta Procuraduría en dicho ámbito es necesariamente limitada.

En todo caso, y una vez que dichas transferencias se hagan efectivas, la intervención de la institución seguirá siendo limitada, dado que nunca podrá revisar el contenido de las resoluciones y actuaciones desarrolladas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, dada la configuración del Estado español como un Estado de Derecho, basado en el principio de separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).

Ello supone la total independencia de los órganos judiciales en el desarrollo de la función que se les atribuye en el art. 117 CE. Así, los Juzgados y Tribunales forman parte de uno de los tres poderes del Estado, ajenos, por tanto, al ámbito subjetivo de competencias de esta institución, y en su actuación sólo han de someterse al imperio de la Ley.

Únicamente los propios Tribunales pueden revisar el contenido de sus resoluciones al resolver los recursos al efecto establecidos en las Leyes de procesales.

Ello no obstante, esas resoluciones judiciales pueden verse sujetas al control que ejerce el Tribunal Constitucional al resolver los recursos de amparo que ante el mismo pueden plantear los ciudadanos (art. 161 b) de la Constitución), frente a las violaciones de los derechos y libertades recogidos en los arts. 14 a 29 CE (además de la objeción de conciencia prevista en el art. 30 del texto constitucional), cuando dichas violaciones tienen su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial.

Por otro lado, los actos de Jueces y Magistrados susceptibles de

integrar una infracción de carácter disciplinario han de ser corregidos por los órganos de gobierno del Poder Judicial en los términos que concreta la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Pese a todo, los ciudadanos acuden con regularidad a esta institución cuando consideran que los Juzgados y Tribunales radicados en el territorio de esta Comunidad han vulnerado sus derechos o no han resuelto correctamente los asuntos planteados a su instancia o en los que se vieron implicados.

De igual forma (y ésta es una constante observada a lo largo de los años), los ciudadanos acuden a esta Procuraduría cuando no están conformes con la actuación desarrollada por los profesionales del derecho (procuradores, y especialmente abogados) a los que han encomendado la representación y defensa de sus intereses jurídicos en juicio o fuera de él.

En principio, es evidente que en este último caso, dada la naturaleza privada de la relación que vincula al ciudadano con su abogado, tampoco es posible desarrollar una labor de supervisión y control con relación al ejercicio de su actividad por este tipo de profesionales.

Ahora bien, en ocasiones, el particular, ante lo que considera una incorrecta actuación profesional de Procuradores y Abogados, reclama ante el Colegio profesional respectivo. Teniendo en cuenta que tales Colegios forman parte de la denominada administración corporativa, desarrollando en algunos aspectos, funciones públicas, esta institución, normalmente les solicita información y en función de su respuesta, archiva la queja, de no

apreciarse irregularidad alguna o, por el contrario, remite el expediente al Defensor del Pueblo.

Debe tenerse en cuenta que tal y como determina el 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, las funciones de esta institución permiten la supervisión de lo actuado por la Administración Regional, Entes, Organismos y por las Autoridades y personal dependiente de aquéllos o cuando están afectos a un servicio público, así como la actuación desarrollada por los Entes Locales de Castilla y León en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuye competencia a la Comunidad Autónoma.

Pues bien, los Colegios profesionales no son órganos administrativos dependientes de la Administración autonómica o local de Castilla y León, lo que justifica el que esta Procuraduría, en situaciones como las antes indicadas, admita las quejas recibidas a mediación y, posteriormente, y de resultar procedente, remita las mismas junto con la información recabada al Defensor del Pueblo.

También son relativamente frecuentes las ocasiones en que los ciudadanos se dirigen a esta institución formulando peticiones de asesoramiento en derecho, peticiones que deben rechazarse por la institución al no entrar dentro del ámbito de competencias de esta Procuraduría, aunque en algunos casos se efectúan indicaciones genéricas sobre el órgano al que debe acudir o el profesional que podrá atender su petición, normalmente

un abogado.

Por último, antes de pasar al análisis de expedientes concretos de queja tramitados en la institución, debe indicarse que, al igual que en años anteriores, los ciudadanos plantean cuestiones relativas a derecho penitenciario, solicitudes de ayuda ante problemas concretos de inseguridad ciudadana y con cierta frecuencia se dirigen a esta Procuraduría con la única finalidad de denunciar comportamientos que, de ser ciertos, serían constitutivos de alguna infracción penal.

A la hora de reflejar las principales quejas de esta área tramitadas en la institución a lo largo de este año, parece conveniente su agrupación en los siguientes epígrafes:

1. DISCONFORMIDAD CON RESOLUCIONES JUDICIALES

Son muchas las ocasiones en las que el ciudadano se dirige a esta institución mostrando su disconformidad con el contenido de resoluciones judiciales (sentencias, autos, etc.), e interesando de esta Procuraduría su revisión y modificación.

Ahora bien, en todos estos casos, se rechaza la admisión a trámite de la queja, aclarando al ciudadano las razones de dicho rechazo e indicándole de forma genérica los mecanismos legales de los que puede servirse para intentar la modificación de la resolución con la que está en desacuerdo.

Así, por ejemplo, en el expediente **Q/32/03**, el reclamante mostraba su total disconformidad con la sentencia dictada en un proceso de separación

matrimonial, al considerarla totalmente perjudicial para sus intereses.

Situaciones similares se plantearon en los expedientes **Q/69/03, Q/253/03, Q/469/03, Q/604/03.**

En el último expediente citado (Q/604/03), el reclamante, de alguna forma, solicitaba la realización de un estudio comparativo con otras sentencias dictadas en el Orden Jurisdiccional Social en asuntos, a su juicio, idénticos al suyo y en los que la solución acordada por los Tribunales fue distinta a la adoptada en su caso concreto, en el que pretendía obtener una declaración de invalidez permanente absoluta, y entendía que había sido discriminado, planteándose, incluso, si la igualdad de todos los españoles que proclama la Constitución es real. Esta última petición, relativa a la comparación de sentencias o resoluciones contradictorias fue objeto de un específico rechazo por parte de esta institución, al no entrar dentro de sus funciones, teniendo en cuenta, además, que el Ordenamiento prevé mecanismos dirigidos a la unificación de doctrina en caso de resoluciones judiciales contradictorias cuando, respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hayan dictado pronunciamientos distintos.

Además de dicha especificación, en éste y en los demás expedientes mencionados se aclaró a los reclamantes la imposibilidad de admitir a trámite las quejas presentadas, teniendo en cuenta lo establecido en el art. 117 CE a cuyo tenor: “la justicia emana del pueblo y 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”.

En todos los casos, se indicó, además, a los interesados que en ningún caso puede considerarse a los órganos judiciales, aunque alguno de ellos tenga su sede en el territorio de esta Comunidad Autónoma, como parte integrante de la Administración Autonómica o Local de Castilla y León.

Idéntica fue la solución adoptada en el expediente **Q/796/03**, si bien en este caso en el que el reclamante mostraba disconformidad con sentencias dictadas en el Orden Jurisdiccional Social desestimando su pretensión de reconocimiento de una incapacidad permanente, ante lo precario de la situación personal de aquél, se consideró oportuno informarle sobre la existencia del Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMI). Dicha prestación constituye una ayuda de carácter económico que se concede en el ámbito de esta Comunidad (si se cumplen los requisitos establecidos en su normativa reguladora), y que se destina a las necesidades de subsistencia de aquellas personas que carecen de recursos económicos suficientes para atender sus necesidades básicas.

Al igual que en años anteriores, se han reiterado las quejas que mostrando disconformidad con sentencias judiciales, hacen referencia específica al derecho de familia. En general, los reclamantes muestran su desacuerdo con el régimen de visitas establecido en tales pronunciamientos

judiciales o con las pensiones señaladas o su falta de cumplimiento y con los problemas relativos al uso y atribución de la vivienda familiar.

Así, cabe citar el expediente **Q/412/03**, en el que se constató que, tras un proceso de separación, la guarda y custodia del hijo menor del matrimonio separado se atribuyó a uno de los cónyuges. No obstante, pasado un tiempo el menor decidió que quería vivir con su otro progenitor, y finalmente éste solicitó ante el Juzgado su custodia, petición que prosperó.

Ahora bien, según el reclamante el menor se encontraba mal y, al parecer, dadas las malas relaciones de sus progenitores (según el interesado, la esposa, al parecer, había precisado protección durante el procedimiento de separación por las agresiones sufridas), no era posible una solución amistosa.

Dado que la atribución de la guarda y custodia se había decidido en una sentencia, esta institución no podía revisar su contenido. Ello no obstante, se indicó al reclamante que las medidas acordadas en un previo procedimiento de separación o divorcio (entre otras, las relativas a la guarda y custodia de los hijos menores) son susceptibles de modificación o revisión, dado que dichas medidas no quedan fijadas de manera indefinida.

En efecto, esas medidas son susceptibles de modificación si las circunstancias consideradas por el Juzgador en el momento de su adopción varían con posterioridad. Dicha variación puede ser fundamento de su modificación o revisión siempre que suponga un cambio sustancial con relación a las existentes en el momento de adoptarse las correspondientes

medidas, y así se acredite en el nuevo procedimiento judicial que, en su caso, se entable.

En todo caso, se indicó al reclamante que la decisión sobre la procedencia o conveniencia de instar ese nuevo proceso debía ser adoptada por la parte interesada, no considerándose oportuno, por parte de esta Procuraduría, aconsejar sobre dicho extremo al reclamante.

2. DISCONFORMIDAD CON EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES Y CON LA ACTUACIÓN DE SUS TITULARES

Bajo este epígrafe se agrupan una serie de quejas en las que los reclamantes muestran su disconformidad con las resoluciones judiciales dictadas en asuntos de su interés, pero también con el comportamiento, a su juicio, incorrecto, de sus titulares.

En el expediente **Q/509/03**, el reclamante aludía a los siguientes hechos: se había seguido un procedimiento de separación matrimonial en el que el uso de la vivienda familiar se atribuyó a uno de los cónyuges, dicha vivienda era alquilada.

El cónyuge que tenía asignado el uso de la vivienda, se marchó de la misma por razones personales, trasladándose a otra localidad. Al volver a su lugar de residencia inicial se encontró con que las pertenencias que había en la casa habían desaparecido, constatando después que se había seguido un procedimiento de desahucio del que, según indicaba el reclamante, no había

recibido ninguna notificación del Juzgado.

Ante dicha manifestación, entre otras cosas, se indicó al interesado que esta institución carecía de competencias con relación a la actuación de Juzgados y Tribunales, y se le informó del procedimiento de tramitación de quejas que pueden plantearse 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.

También se informó al interesado de que podía plantear su queja, si lo consideraba oportuno, presentando el modelo correspondiente (al que podía acceder acudiendo al Decanato de los Juzgados o en las Audiencias Provinciales correspondientes), ante el propio órgano judicial al que la queja se refería o ante el Decanato de los Juzgados.

Al mismo tiempo, se aclaró al reclamante que la presentación de esa queja no suspendía los plazos establecidos en las Leyes para el ejercicio de cualquier recurso, acción o derecho que pudiera asistirle, y se le informó, igualmente, de que el planteamiento de dicha queja no permitiría revisar el contenido de las resoluciones judiciales dictadas en el ejercicio de la función jurisdiccional.

La misma información se facilitó al reclamante en el expediente **Q/683/03**, dado que en el escrito remitido a esta institución, además de otras cuestiones, manifestaba su disconformidad con la actuación del titular del órgano judicial que tramitó el procedimiento penal iniciado tras la denuncia interpuesta por aquél, pues, según el interesado, no le había permitido a él

(tampoco a su abogado) expresar su opinión o efectuar algún tipo de declaración sobre el asunto ventilado en dicho procedimiento.

En el expediente **Q/484/03**, el reclamante, además de mostrar su disconformidad con una sentencia, se quejaba del comportamiento del titular de un Juzgado de Primera Instancia que, pese a haberlo solicitado, no le recibió ni le atendió personalmente en ningún momento.

Dado el contenido de la queja, el expediente se remitió al Defensor del Pueblo, quien en relación con el comportamiento del titular del órgano judicial que intervino en el asunto planteado, informó al interesado de la posibilidad que tenía de poner en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial los hechos relatados en dicha queja, a fin de valorar dichas manifestaciones dentro del ámbito de la responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados regulada en los arts. 415 y ss de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Idéntica tramitación se dio al expediente registrado con el número **Q/418/03**, en el que el reclamante se quejaba de la actuación de un Juez de Instrucción que, transcurrido más de un año, no había levantado el secreto del sumario que instruía, secreto sumarial que, según el interesado, se había vulnerado.

Ahora bien, en este caso, el Defensor del Pueblo admitió a trámite la queja, solicitando información al Fiscal General del Estado y, al parecer, continúa con sus investigaciones.

3. RETRASO EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CUANDO LA OBLIGADA A SU CUMPLIMIENTO ES LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA O LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN

En relación con posibles retrasos en la ejecución de sentencias por parte de la Administración Autonómica o Local de Castilla y León cabe citar los expedientes **Q/201/03** y **Q/464/03**.

En el primero de los expedientes mencionados (Q/201/03), se aludía al retraso en la ejecución por un Ayuntamiento de esta Comunidad de una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Dicha sentencia, de 28 de octubre de 2002, obligaba a retirar unos bolardos sitos en la vía pública.

Esta institución, con la finalidad de decidir sobre la tramitación a seguir, solicitó información al Ayuntamiento sobre dicha cuestión. Una vez recibida dicha información, se comprobó que la Corporación había acordado en febrero de 2003 la ejecución subsidiaria de las obras especificadas en una resolución anterior por la que se había ordenado la retirada de los bolardos fijos aludidos.

Dado que a esta Procuraduría no le constaba la efectiva retirada de los bolardos, se dirigió un nuevo escrito al Ayuntamiento afectado con la finalidad de constatar dicho extremo, comprobando, finalmente, según Acta de la Policía Municipal de 19 de mayo de 2003, que los bolardos habían sido retirados en cumplimiento de un Decreto de 1 de agosto de 2000.

Resuelto, por lo tanto, el problema planteado en el expediente, y tras

comunicárselo al reclamante, se dio por concluida la intervención de esta institución.

En el expediente **Q/464/03**, arriba mencionado, el reclamante aludía a un retraso en la total ejecución de una sentencia dictada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo radicado en esta Comunidad. Dicha sentencia obligaba a la Junta de Castilla y León a reconocer al recurrente el derecho a que le fuese abonada la cantidad resultante, a determinar en ejecución de sentencia, como consecuencia, al parecer, de no habersele permitido disfrutar de sus vacaciones durante el periodo comprendido entre los días 22 a 31 de diciembre (inclusive) de 2001.

Solicitada información a la Administración afectada, se constató que con fecha 3 de diciembre de 2001, se había dictado resolución por el Secretario General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, disponiendo el cumplimiento de la sentencia dictada, procediéndose a abonar, junto con la nómina del mes de mayo, la cantidad correspondiente a las retribuciones básicas dejadas de percibir por el funcionario afectado.

Con posterioridad, y tras una resolución del juzgado que dictó la sentencia, se procedió al abono al interesado de otra cantidad.

Ahora bien, al parecer el reclamante no estaba de acuerdo con las cantidades percibidas por lo que solicitó del Juzgado la total ejecución del fallo contenido en la sentencia dictada el 26 de septiembre de 2001. Esa nueva petición fue rechazada por el órgano judicial que, por auto de 10 de junio de 2003, consideró ajustadas a derecho y al contenido de la sentencia,

las cantidades abonadas.

Contra dicho Auto, el interesado interpuso recurso de súplica que, al parecer, en el mes de agosto de 2003 no estaba resuelto.

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicitó información al reclamante con la finalidad de conocer si el recurso se había resuelto o, en caso contrario, decidir sobre la posible remisión del expediente al Defensor del Pueblo, y en respuesta a dicha petición, el reclamante desistió de su queja, no sin antes agradecer a la institución las actuaciones desarrolladas con relación al asunto planteado en su expediente.

4. QUEJAS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA O LOCAL RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Bajo este epígrafe se incluyen los expedientes **Q/1181/03** y **Q/738/03**.

En el primero de los citados, el reclamante aludía a la situación de un de depósito municipal de detenidos.

En concreto, según el interesado, dicho depósito, ubicado en un reducido espacio en los bajos del Ayuntamiento, carecía de las mínimas condiciones de habitabilidad y salubridad, siendo penosa la estancia de los detenidos en el mismo, así como las condiciones de higiene y alimentación. Los detenidos, según el reclamante, eran trasladados al depósito haciendo su entrada por la puerta principal del Ayuntamiento, ante la expectación del

público que en ese momento podía encontrarse en las dependencias municipales.

A juicio del reclamante, de esta forma, se violaban derechos fundamentales básicos recogidos en convenios y acuerdos internacionales y en las disposiciones de desarrollo de la legislación interna (arts. 520 y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

Admitida la queja a trámite y solicitada información al Ayuntamiento correspondiente, dicha corporación confirmó que las instalaciones destinadas a calabozos, debido a su antigüedad, no reunían las condiciones más óptimas para dichas funciones, si bien se garantizaban las condiciones de salubridad e higiene de los detenidos dentro de las posibilidades de dicha Corporación.

Negaba, a su vez, dicha Corporación que los detenidos pudieran llegar a pasar hambre por abandono de la policía local.

Además estaba previsto su traslado a las nuevas dependencias de la Policía Municipal que en ese momento se hallaban en construcción.

Ante la información recibida, se decidió visitar las dependencias en las que se ubicaba el depósito municipal de detenidos, constatando esta institución la veracidad de lo manifestado en la queja en cuanto al estado de las instalaciones, dado que el depósito visitado no reunía los requisitos mínimos exigibles ni las adecuadas condiciones de salubridad e higiene, lo que confirmaban los informes en poder de esta institución.

Dado que con arreglo a lo establecido en la Disposición Final Quinta de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, la prestación del servicio de depósito municipal de detenidos por los Ayuntamientos se hace en régimen de competencia delegada (delegación impuesta por la Ley), era evidente el carácter estatal de la competencia. Además, de conformidad con lo establecido en el art. 27 de dicha norma dicha delegación debía ir necesariamente acompañada de la dotación o el incremento de medios económicos necesarios para el ejercicio de aquella competencia.

Ahora bien, la única cantidad percibida por el Ayuntamiento en cuestión (y, en general, por casi todos los Ayuntamientos que prestan ese servicio) es la fijada en la Orden de 6 de marzo de 2000, es decir la de 5.898 pesetas (·35,447694 euros) por detenido y día. Dicha cantidad no basta para atender a los detenidos y al tiempo mantener y conservar las instalaciones, o incluso para la construcción de otras nuevas, de resultar ello preciso.

Por ello, se decidió remitir la queja al Defensor del Pueblo partiendo de los siguientes razonamientos:

Como afirmaba en su momento el Síndic de Greuges de Valencia en su informe sobre los depósitos municipales de detenidos en la Comunidad Valenciana, “los defectos del sistema penitenciario municipal han sido achacados, por prácticamente cuantos se han ocupado de él, a la técnica seguida en la delegación, al no ajustarse la ordenada por la transcrita Disposición Final al modelo de delegación de competencias que la propia Ley establece en su art. 27”. En dicho informe, el Síndic sostenía que “si

bien la delegación se ha realizado mediante un acto soberano de la Ley que no precisa ajustarse a los requisitos administrativos que la misma contiene, su eficacia, la correcta prestación del servicio y la propia naturaleza de la delegación imponen que la orden legal se interprete y contemple conforme a dicha norma”.

De igual forma, en el informe elaborado sobre la misma materia, aunque con referencia al ámbito territorial andaluz, por el Defensor del Pueblo Andaluz se indicaba que “la delegación competencial que está en el origen de la actual concepción de los depósitos se efectuó de manera inadecuada en cuanto que no se ha respetado por la Administración Central las previsiones al respecto contenidas en el citado art. 27 de la Ley de Bases de Régimen Local”.

Pues bien, centrando el estudio de la queja recibida en el aspecto económico relativo al coste del servicio que se presta, de nuevo debía insistirse en la insuficiencia de la cantidad percibida por los Ayuntamientos que no cubre en ningún caso dicho coste, y así se puso de relieve en la visita realizada por esta institución, al indicarse que las obras que se realizan en el depósito visitado corren en general a cargo del ayuntamiento.

Por ello, esta institución consideraba que seguía siendo válida la afirmación efectuada por el Defensor del Pueblo en su informe sobre la Situación Penitenciaria y los Depósitos Municipales de Detenidos 1988-1996 (del año 1996), recogiendo lo ya indicado por el Síndic de Greuges de Cataluña, al manifestar que la delegación realizada sobre los ayuntamientos

es asumida por ellos como una carga, ya que la Administración que delega el servicio, actúa hasta el momento, con una dejación absoluta de sus potestades de dirección y control.

En atención a todo ello, y teniendo en cuenta en especial la situación del depósito de detenidos visitados, se decidió (ya se ha dicho antes) remitir lo actuado hasta el momento al Defensor del Pueblo, a fin de que, si lo consideraba oportuno, insistiera, al menos en las recomendaciones que ya efectuó en el informe arriba mencionado sobre la Situación Penitenciaria y Depósitos Municipales de Detenidos 1988-1996.

Concretamente, y con relación al depósito visitado, esta institución consideró que debía procederse a su inmediata clausura y así se sugirió al Defensor del Pueblo, dado que las actuales instalaciones no reúnen los requisitos mínimos exigidos para un Establecimiento Penitenciario, ni sus dependencias permiten una convivencia ordenada y una adecuada separación entre los presos y sus actuales condiciones de salubridad e higiene son inaceptables.

Para el caso de no estimarse lo anterior, se consideró procedente sugerir al Defensor del Pueblo, ante las carencias observadas por esta Procuraduría en el Depósito visitado, la conveniencia de que, reiterando recomendaciones que ya efectuó en su día esa institución, se insistiera de nuevo ante la Administración competente para que en coordinación con el Ayuntamiento, se habilitasen las correspondientes partidas presupuestarias con el fin de adecuar el depósito visitado (al menos hasta su traslado a las

nuevas dependencias en construcción en este momento), sobre todo teniendo en cuenta que esta Procuraduría consideraba aplicable al caso analizado lo indicado por el Defensor del Pueblo en el informe citado, dado que la localidad afectada era un núcleo urbano muy poblado que no contaba con centro penitenciario próximo.

De igual forma, se sugirió al Defensor del Pueblo la conveniencia de prever presupuestariamente una cantidad suficiente de dinero, con el fin de cubrir aquellas necesidades distintas de la alimentación de los ingresados en los depósitos, especialmente en lo relativo al mantenimiento de las dependencias cuando éstas no están ocupadas y ello tanto con relación al actual depósito como a las nuevas dependencias en este momento en construcción.

Además, se solicitó nueva información al Ayuntamiento afectado, estando a la espera de su remisión en este momento a la fecha de cierre de este informe.

En el expediente **Q/738/03**, un funcionario de un Ayuntamiento de esta Comunidad mostraba su disconformidad con el rechazo por dicha Corporación de una solicitud de asistencia jurídica formulada por el mismo. La solicitud se formuló para la defensa de dicho funcionario en un procedimiento penal incoado tras la presentación de una denuncia por parte del propio Ayuntamiento. El reclamante, apoyaba su pretensión, entre otras, en la circunstancia de que el Acuerdo Regulador de las Condiciones Económicas, Sociales y Profesionales suscrito entre la representación

municipal del Ayuntamiento y el colectivo de funcionarios, para los ejercicios 2000 y 2001, establecía que el Ayuntamiento debía hacerse cargo en su totalidad de la cuantía económica a que por responsabilidad civil o penal pudiera ser condenado el trabajador por hechos ocurridos en el desempeño de su cargo, indicando, además, dicho acuerdo, que el Ayuntamiento debía prestar asistencia jurídica a todos los trabajadores a su servicio, en cualquier procedimiento de orden civil o penal que se les incoase en el ejercicio de sus funciones.

La Alcaldía, en su resolución, tras analizar la normativa que consideró de aplicación, denegó dicha solicitud por entender que las previsiones contenidas en el Acuerdo Regulador de las Condiciones Económicas, Sociales y Profesionales suscrito entre la representación municipal del Ayuntamiento y el colectivo de funcionarios, para los ejercicios 2000 y 2001, estaban establecidas para situaciones derivadas de conflictos en procedimientos interpuestos por terceros ajenos a la Corporación, resolución que fue confirmada al desestimarse el recurso de reposición interpuesto por el funcionario afectado.

Admitida la queja a trámite y tras solicitar información al Ayuntamiento y al propio reclamante, se constató la pendencia de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el reclamante contra las resoluciones administrativas arriba mencionadas. Dicho recurso, finalmente, fue resuelto por sentencia de 26 de noviembre de 2003, en la que, sin entrar a determinar si el hecho denunciado e imputado al funcionario era o no

cierto (algo que correspondía a la jurisdicción penal), sí se advertía sobre la existencia de una clara controversia entre el funcionario afectado y la Corporación demandada, “conflicto que reflejaría como rocambolesca la asistencia letrada que demandó, primero, el interesado respecto de la corporación municipal para defenderse de una denuncia que se había formalizado desde el propio ayuntamiento, que, lógicamente, perjudicado en apariencia por la conducta de su funcionario desea la depuración de su responsabilidad penal”.

Constatada la pendencia y hasta la resolución del citado recurso contencioso, esta institución procedió al cierre del expediente pues, atendida la fecha de interposición del recurso mencionado, era de aplicación el contenido del art. 12 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, modificado por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, a cuyo tenor el Procurador del Común de Castilla y León no investigará las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial, y podrá suspender su actuación si se interpusiera o formulase por persona interesada demanda, denuncia o recurso ante los Tribunales.

Además, debe tenerse en cuenta, y así se hizo saber al reclamante, que dado que la cuestión que se había sometido a la consideración de esta Procuraduría había sido resuelta por un órgano judicial, era evidente que los principios de seguridad y cosa juzgada impedían volver sobre su contenido. De hecho, la Administración, como consecuencia directa del principio de sometimiento de su actuación al control judicial, no podía dejar sin efecto

las resoluciones cuya legalidad había confirmado aquella resolución judicial.

5. QUEJAS RELATIVAS A LA ACTUACIÓN DE ABOGADOS Y PROCURADORES Y SUS RESPECTIVOS COLEGIOS

Viene siendo habitual que los ciudadanos que se dirigen a esta institución formulando quejas con relación a la Administración de Justicia, además de mostrar su disconformidad con las resoluciones judiciales dictadas, pongan de relieve su desconfianza hacia la defensa que les ha sido prestada por los abogados designados por ellos o nombrados de oficio y hacia la actuación desarrollada por los Procuradores que asumieron su representación en los procedimientos judiciales en los que se vieron implicados.

Al igual que en años anteriores, el número de quejas tramitadas por esta institución con relación a la actuación de tales profesionales (especialmente los abogados) es importante, y refleja nuevamente las dudas que provoca en los ciudadanos el ejercicio de este tipo de profesiones.

La función que corresponde a los abogados está directamente relacionada con el contenido del art. 24 de la Constitución, pues a diferencia de los Procuradores –cuya función es de representación–, una vez asumida la defensa de un ciudadano, asumen, igualmente, las funciones de dirección del asunto y de su buen hacer depende, en muchos casos, el éxito de las demandas u oposiciones planteadas ante los Tribunales, y hasta la posibilidad, en ocasiones, de lograr acuerdos y evitar litigios.

Entre los expedientes que han llegado a esta institución con relación a la actuación de abogados y procuradores cabe destacar los siguientes:

El expediente **Q/193/03**, en el que el reclamante imputaba al letrado que asumió su defensa en un procedimiento judicial, un comportamiento negligente como consecuencia del cual se perdió el asunto y se había visto obligado a abonar unas cantidades que no debía.

Dado que la relación que une a un cliente con su abogado es de carácter privado, no era posible la intervención de esta Procuraduría en el asunto planteado. Por ello, se aclaró al reclamante la naturaleza de dicha relación (contrato de arrendamiento de servicios), y se le indicó que si consideraba incorrecta la actuación de su letrado, podía exigirle la responsabilidad en la que hubiera podido incurrir, si bien, para ello debía presentar su reclamación ante los Tribunales ordinarios o ante el Colegio de Abogados respectivo (en el caso de la responsabilidad disciplinaria).

Esa misma información se facilitó al reclamante en el expediente **Q/32/03**, aclarando además que esta institución no podía sustituirle en el ejercicio de las acciones que, en su caso, decidiera entablar.

Además, se indicó al interesado que, tal y como declara el Tribunal Supremo a propósito de la responsabilidad civil exigible a un abogado, resulta preciso que *“la parte que reclame la indemnización acredite que los daños sufridos por la falta de estimación de sus pedimentos sea causalmente atribuible a la negligente actuación profesional de quien tenía a su cargo la tutela jurídica de los intereses de su cliente”*.

La misma situación se planteó en el expediente **Q/253/03**, el cual fue rechazado por esta institución tras informar al interesado de las razones que impedían el inicio de labor alguna de supervisión o control de lo actuado por sus abogados.

En el expediente **Q/291/03**, el interesado mostraba su desacuerdo con la circunstancia de que su abogado, concluido el procedimiento judicial para el que lo nombró, le había pasado la correspondiente minuta de honorarios cuando la otra parte en dicho procedimiento no le había satisfecho a él cantidad alguna al haber resultado insolvente.

Tampoco era posible, en este caso, la intervención de esta institución. Ello no obstante, se consideró oportuno aclarar al reclamante que aunque con probabilidad la contratación de su abogado derivó de una exigencia legal, dado que las leyes procesales obligan, en muchos casos, a servirse de profesionales del derecho, el particular que solicita los servicios de un letrado entabla con él una relación contractual de carácter privado de la que derivan derechos y obligaciones para abogado y cliente.

Precisamente por ello, el abogado elegido por el interesado sólo estaba vinculado contractualmente con él y, por lo tanto, es éste el obligado al abono de los honorarios derivados de la actuación letrada (todo ello sin perjuicio de la posibilidad de resarcirse de tales gastos en los supuestos en los que el demandado haya sido condenado al pago de las costas del procedimiento).

De igual forma se indicó que el hecho de que el demandado haya

resultado insolvente no puede repercutir en el legítimo derecho de los profesionales contratados por el reclamante a cobrar de su único cliente la remuneración correspondiente a los servicios prestados.

En el expediente **Q/934/03**, el reclamante mostraba su disconformidad con una minuta girada por el abogado de la parte contraria, minuta que, según constató esta institución, había sido incluida en parte en una tasación de costas practicada por un Juzgado de Primera Instancia.

De dicha tasación se había dado traslado al reclamante, ignorándose por esta Procuraduría si la misma había sido impugnada. Con independencia de lo anterior, lo cierto es que la aprobación de la tasación practicada estaba pendiente de una resolución judicial en la que había de decidirse sobre la corrección o no de la minuta, y ello determinó el archivo del expediente por aplicación de lo establecido en el art. 12 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, que impide investigar las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial. Además, en el asunto planteado no había intervenido administración pública alguna sujeta a las facultades de supervisión de la institución.

Una situación similar se planteó en el expediente **Q/1309/03**, en el que la tasación de costas practicada por el secretario judicial ya había sido aprobada judicialmente, por lo que la queja fue rechazada.

Así mismo, en el expediente **Q/1468/03**, el reclamante mostraba su disconformidad con la actuación de un Colegio de Abogados de la

Comunidad, dado que se había presentado una reclamación contra uno de sus colegiados ante dicha Corporación, sin que la misma fuese atendida. Al parecer, el abogado afectado no entregaba al interesado la documentación que éste le había facilitado para un asunto concreto, tampoco había justificado las gestiones realizadas con relación a un procedimiento de división y liquidación de una vivienda y unas acciones bancarias ni sobre la provisión de fondos en su día solicitada.

Dado que los Colegios de Abogados, aunque forman parte de la Administración Corporativa, no están comprendidos en el ámbito del art. 1 de la Ley reguladora de esta Procuraduría (al menos en relación con el asunto concreto planteado en el expediente citado), la queja fue admitida a mediación con la finalidad de recabar la información pertinente y, tras su análisis, decidir sobre su remisión al Defensor del Pueblo, o su archivo.

Solicitada información al Colegio afectado, éste indicó a esta institución que precisaba conocer la identidad del denunciante para responder a nuestra petición.

Teniendo en cuenta lo establecido en el art. 12.5 de la Ley 2/1994 ya citada, no fue posible atender a dicha petición, si bien esta Procuraduría consideraba que con los datos ya facilitados relativos a las fechas de entrada de los escritos de reclamación presentados por el interesado en el Colegio debía bastar para atender la petición de información formulada y así se hizo saber a dicho Colegio.

Tras esta última comunicación, el Colegio requerido, tras identificar

por sus propios medios la reclamación a la que hacía referencia la queja, indicó a esta institución que tras la formulación de dicha reclamación se había iniciado la correspondiente Información Previa, oyéndose al letrado afectado sobre los hechos planteados en aquélla. Practicadas dichas actuaciones, la Junta de Gobierno acordó el 24 de marzo de 2003 el archivo del expediente, al no encontrar en la actuación del letrado denunciado indicios de responsabilidad disciplinaria, acuerdo posteriormente notificado al reclamante con indicación de los recursos procedentes y del órgano competente para conocer de los mismos y plazo para su interposición.

De dicha información se dio traslado al reclamante, y se procedió al cierre del expediente al no encontrarse indicios de irregularidad en la actuación del Colegio afectado que justificaran su remisión al Defensor del Pueblo, pues esta última institución únicamente intervendría en el supuesto de que planteada en forma la reclamación ante el Colegio correspondiente, el interesado no recibiera respuesta expresa a la misma en un plazo prudencial.

De hecho, esta fue la indicación efectuada por el Defensor del Pueblo en el expediente **Q/1916/03**, remitido desde esta Procuraduría y en el que, entre otros extremos, se planteaba una reclamación contra un Colegio de Abogados de la Comunidad y el Consejo de los Ilustres Colegios de Abogados de Castilla y León.

Por último, se considera de interés la materia a la que se aludía en el expediente **Q/1235/03**. En dicho expediente, el reclamante había solicitado a

un Colegio de Abogados de la Comunidad copia de las normas orientadoras de honorarios profesionales, solicitud que, al parecer, había sido denegada por dicha corporación.

Remitida la queja al Defensor del Pueblo, y tras practicar éste las actuaciones que estimó pertinentes, una vez admitida la queja a trámite, constató la negativa del Colegio investigado a facilitar dichas normas al considerar que no existía ninguna obligación por su parte en ese sentido.

En vista de lo informado por el Colegio afectado, el Defensor del Pueblo rechazó los argumentos utilizados por el mismo para su negativa, al entender, entre otras cosas, que en aras de un mejor funcionamiento de la Administración de Justicia y un mejor servicio a los ciudadanos, éstos tienen derecho a conocer las normas orientadoras de honorarios profesionales utilizadas por los abogados al confeccionar sus minutas. Por ello recomendó al citado Colegio la necesidad de facilitar a los ciudadanos que así lo requieran las normas orientadoras de honorarios vigentes en esa corporación.

6. SOLICITUDES DE ASESORAMIENTO

Son numerosas las veces en las que los ciudadanos acuden a esta institución planteando lo que constituyen verdaderas peticiones de asesoramiento en derecho, más propias de la labor que desarrollan los abogados en ejercicio.

En ocasiones, tras la tramitación de un procedimiento judicial y ante

un resultado adverso para sus intereses, se dirigen a esta Procuraduría para conocer las vías de actuación que todavía pueden seguir con la finalidad de modificar aquél resultado, y ello incluso cuando en el previo procedimiento judicial han estado defendidos y dirigidos por un abogado.

En otros casos, desean conocer los trámites que deben iniciar para plantear un procedimiento judicial y los requisitos formales que deben cumplir con dicha finalidad.

Evidentemente, la labor de asesoramiento no forma parte de las funciones atribuidas a esta institución por su Ley reguladora. Por ello, tales quejas han de rechazarse, aclarando a los interesados dichas funciones, sobre todo teniendo en cuenta, además, que en muchos casos las consultas planteadas tienen que ver o guardan relación con asuntos de naturaleza privada.

De todos modos, siempre que ello sea posible, y sin inmiscuirse en una función de la competencia de los abogados, sí se formulan a los interesados indicaciones genéricas sobre los asuntos consultados, remitiéndoles para su estudio y análisis detallado a los letrados.

Así, por ejemplo, en el expediente **Q/1229/03**, el reclamante solicitaba información sobre lo que debía hacer para conseguir la extinción de una pensión de alimentos señalada en una sentencia de separación a favor de sus hijos. Manifestaba el interesado que sus hijos hacía tiempo que se habían independizado y consideraba, por ello, que la pensión no debía subsistir.

Atendida la petición formulada se indicó al reclamante la conveniencia de consultar con un abogado, profesional al que incumbe de forma específica la función de asesoramiento en derecho, según determina el art. 436 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Estatuto General de la Abogacía.

Ello no obstante, se le indicó que las medidas acordadas en un previo procedimiento matrimonial no se fijan de forma permanente e inalterable, de manera que si se produce un cambio sustancial en las circunstancias consideradas en el momento de su adopción, es posible instar su revisión, modificación y, en su caso, su extinción.

De igual forma, se le aclaró que para lograrlo debía iniciarse un procedimiento judicial, si así convenía a sus intereses, sujetándose en todo caso a los requisitos de forma establecidos en las leyes procesales y de nuevo hubo de remitirse al interesado a la consulta de un abogado.

Una cuestión parecida se planteaba en el expediente **Q/2295/03**, en el que el reclamante indicaba que tras varios años separado de su cónyuge, quería plantear su divorcio y extinguir la pensión fijada en su día a favor de mismo (quien, al parecer, convivía con otra persona) y de su hijo (que no quería continuar estudiando).

De nuevo, en esta ocasión se recomendó al interesado la conveniencia de consultar con un abogado dado que el divorcio que pretendía debía plantearse ante los Tribunales de Justicia y lo mismo ocurría con la extinción o modificación de las pensiones arriba mencionadas.

7. JUSTICIA GRATUITA

En este ámbito, el Procurador del Común no tiene competencia alguna dado que el reconocimiento o denegación del derecho a litigar gratuitamente reconocido en el art. 119 CE, corresponde a las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, las cuales están orgánicamente adscritas a las Gerencias Territoriales del Ministerio de Justicia o, donde no existan, a las Delegaciones del Gobierno. Hasta el momento no se ha producido ninguna transferencia a la Comunidad Autónoma y por ello los expedientes que se reciben en esta institución se remiten al Defensor del Pueblo.

Ello no obstante, se ha considerado oportuno destacar de forma separada algunos de los recibidos a lo largo del año 2003, pues no puede olvidarse que el reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente está directamente relacionado con el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24 de la Constitución, al garantizar el acceso al proceso para aquellas personas que carecen de recursos económicos para litigar.

Así, en el expediente **Q/2098/03**, el reclamante indicaba que, en su día, había solicitado el nombramiento de abogado de oficio para el matrimonio que formaba con su cónyuge, y todo ello con la finalidad de resarcirse de los daños existentes en una vivienda que habían adquirido.

El derecho a litigar gratuitamente se reconoció en principio a la esposa, y llegado el día del juicio, éste se suspendió para acreditar que el esposo también tenía justicia gratuita.

Por ello, el reclamante solicitó justicia gratuita para su cónyuge y

para ese mismo procedimiento, lo que, al parecer, fue concedido.

Pese a todo, el letrado designado de oficio a uno de los cónyuges le envió una carta remitiéndole la minuta correspondiente a sus honorarios y los derechos de la procuradora, todo ello con relación al procedimiento que se suspendió. El reclamante no estaba de acuerdo con dicha minuta por considerar que se había producido algún tipo de error. Dicho expediente fue remitido al Defensor del Pueblo, aclarándose al interesado la imposibilidad de considerar a los colegios de abogados como órganos de la Administración Autonómica o Local de Castilla y León, dependientes o vinculados a la misma.

El Defensor del Pueblo informó al reclamante de la posibilidad que tenía de poner en conocimiento de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita su reclamación con relación a la actuación desarrollada por su abogado de oficio, de conformidad con lo establecido en lo establecido en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, correspondiendo a los órganos colegiales la adopción de las medidas oportunas en cada caso planteado.

De igual forma dicha institución indicó que si una vez presentada la citada reclamación no se recibía una respuesta expresa en un tiempo prudencial, o se consideraba por el reclamante que la resolución dictada por el Colegio de Abogados vulneraba algún derecho fundamental, podría volver a presentar su queja ante la misma adjuntando copia del escrito correspondiente a su petición, a fin de que se analizaran sus manifestaciones

y se iniciaran, de resultar procedente, las oportunas actuaciones ante el órgano colegial competente.

Idéntica tramitación se dio a los expedientes registrados con los números **Q/294/03** y **Q/824/03**, aclarando en todos ellos a los reclamantes la dependencia orgánica de las Comisiones de Asistencia Jurídica gratuita.

8. EXPEDIENTES REMITIDOS AL DEFENSOR DEL PUEBLO

En epígrafes anteriores se han mencionado algunos expedientes remitidos al Defensor del Pueblo desde esta institución. Sin embargo, como se ha hecho en anteriores informes, se considera oportuno mencionar y explicar algunos otros, teniendo en cuenta la materia sobre la que versan y la frecuencia de su planteamiento.

8.1. Derecho penitenciario

Dada la materia a la que se alude bajo este epígrafe, es evidente la falta de competencias de esta institución. Precisamente por ello, las quejas que se reciben en este ámbito son remitidas de manera inmediata al Defensor del Pueblo, con la finalidad de que la actuación que, en su caso, resulte procedente se lleve a cabo con rapidez. Debe tenerse en cuenta que en todos los casos los problemas que se plantean afectan a personas privadas de libertad y en algunos supuestos esos problemas, aparentemente, revisten una especial gravedad.

Así, cabe destacar el asunto planteado en el expediente **Q/2157/03**, en el que el reclamante aludía a la situación de su cónyuge ingresado en un

centro penitenciario de la comunidad. Al parecer, el recluso padecía una enfermedad muy grave, razón por la que en su momento un Juzgado de Vigilancia Penitenciaria le había concedido la libertad condicional en atención a la gravedad de la enfermedad padecida. Sin embargo, con posterioridad a la aplicación de dicha medida el penado fue ingresado de nuevo en prisión, al verse implicado en nuevo hecho delictivo.

Ahora bien, según el reclamante, la situación del penado era grave al haber recaído en su enfermedad, considerándose inadecuado el régimen penitenciario para atender a esa situación, razón por la que se pedía ayuda de esta institución para solicitar un indulto.

La queja fue remitida al Defensor del Pueblo quien informó al interesado de la posibilidad de presentar una solicitud de indulto ante el Ministerio de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Gracia e Indulto de 18 de junio de 1870, reformada por la Ley 1/1988, de 14 de enero.

Al mismo tiempo, se indicaba al reclamante que el indulto es una medida de gracia que es decidida por el Consejo de Ministros, sin que, en consecuencia, dada su naturaleza de acto graciable, el Defensor del Pueblo pueda intervenir en cuanto a su concesión o denegación, como tampoco puede suplir la legitimación que ostentan para solicitarlo las personas e Instituciones que se expresan en su Ley reguladora.

De igual forma, en el expediente **Q/1849/03**, un recluso interno en un centro penitenciario situado en una provincia de esta Comunidad

Autónoma, solicitaba la intervención de esta Procuraduría a fin de conseguir su traslado a un centro más próximo a su lugar de residencia y la de sus familiares.

Al igual que en el caso anterior, el expediente fue remitido al Defensor del Pueblo.

En el expediente **Q/1251/03**, un recluso interno en un centro penitenciario con sede en esta Comunidad, se quejaba de las malas condiciones de dicho centro, y aludía a su situación personal (al parecer estaba en huelga de hambre por lo que consideraba una situación totalmente injusta).

La queja fue remitida con urgencia al Defensor del Pueblo quien solicitó al reclamante información adicional en relación con el problema planteado en el expediente, con la finalidad de decidir sobre su tramitación. En concreto, se solicitaba al interesado información sobre la posible presentación de una queja ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria en relación con las deficiencias que, a su juicio, padecía el centro penitenciario y, en su caso, resultado de dicha queja.

En el expediente **Q/1348/03**, el reclamante solicitaba la intervención de la institución para lograr que un recluso internado en un centro penitenciario de la Comunidad pudiera volver a un centro para personas con minusvalías o deficiencias psíquicas, dado que dicho recluso padecía esa clase de minusvalía, ya había estado, al parecer, en dicho centro y en él se había integrado perfectamente.

La queja fue remitida al Defensor del Pueblo, quien inició las correspondientes actuaciones de investigación sin que, hasta la fecha se tenga noticia del resultado de dicha investigación.

8.2. Quejas relativas al funcionamiento de órganos judiciales

En el expediente **Q/57/03**, el reclamante aludía a una posible disfunción en la organización judicial. Concretamente, se hacía referencia a la circunstancia de que, según el interesado, cuando se produce una muerte violenta en determinada localidad de la Comunidad Autónoma (en la que se producen, por tanto, actuaciones judiciales), el traslado del cadáver se realiza en un gran número de casos por la misma empresa funeraria.

Como consecuencia de lo anterior, el reclamante había dirigido dos escritos a dos Juzgados radicados en la Comunidad Autónoma, escritos que no habían sido contestados.

Teniendo en cuenta el contenido de la queja, el expediente fue remitido al Defensor del Pueblo, quien inició las correspondientes investigaciones. Tras dichas investigaciones se constató que el problema sólo se planteaba en una de las localidades mencionadas en el expediente, pues en la otra existía un servicio concertado entre la Gerencia Territorial y los Servicios Municipales Funerarios.

En ocasiones, sin embargo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado llamaban a otra funeraria, alegando que así lo había solicitado la familia.

Sí se planteaba la situación denunciada en la queja en otra de las localidades mencionadas en la misma, supuesto en el que, ante la ausencia de un concierto, la funeraria era elegida por la familia o, en otro caso, y por costumbre, el servicio lo realizaba determinada funeraria.

Ahora bien, dicha situación iba a ser corregida porque el Juez Decano había instado a la Gerencia Territorial del Ministerio de Justicia para que procediese a otorgar la oportuna concesión al igual que ocurría en otras localidades y, por lo tanto, se estaban realizando las gestiones pertinentes tendentes a reglar esos traslados.

Lo anterior determinó el cierre del expediente por el Defensor del Pueblo, dado que se iban a tomar medidas para erradicar las prácticas denunciadas en el mismo.

En el expediente **Q/152/03**, el reclamante aludía a la situación de una persona judicialmente incapacitada, ingresada en una residencia privada y con relación a la que el interesado consideraba que, tanto el sistema judicial como dicha residencia, estaban respaldando la dilapidación de los bienes del incapaz, considerando oportuna la búsqueda de un recurso público en el que ingresar al enfermo. Sin embargo, un Juzgado de Primera Instancia con sede en la Comunidad había denegado la autorización para el traslado del incapaz a una residencia pública.

El Defensor del Pueblo inició sus investigaciones constatando, según el informe remitido al mismo por el órgano competente, que todas las decisiones adoptadas por dicho Juzgado habían tratado de lograr el mayor

beneficio personal del incapaz, lo que llevó al cierre del expediente.

En el expediente **Q/755/03**, el reclamante mostraba su disconformidad con el retraso que, a su juicio, se estaba produciendo en la tramitación de una causa penal por un delito de homicidio en grado de tentativa del que fue víctima.

Remitido el expediente al Defensor del Pueblo, se iniciaron actuaciones solicitando informe a la Fiscalía General del Estado, sin que se conozca el resultado final de la tramitación.

En el expediente **Q/915/03**, el reclamante aludía a la circunstancia de que un Juzgado había deducido testimonio de actuaciones en dos procesos en los que él había sido parte, remitiéndolos a continuación al Juzgado de Guardia. Dicha remisión tuvo lugar en el mes de septiembre de 2000, sin haber recibido, en abril de 2003, noticia alguna con relación a los procedimientos penales incoados.

Remitida la queja al Defensor del Pueblo, ante lo que parecía un retraso en la tramitación de aquellos procedimientos penales, se constató que el reclamante no era parte en los citados procedimientos. Precisamente por ello, el Defensor del Pueblo indicaba al interesado que para tomar parte activa en un proceso penal y estar informado sobre la marcha del mismo era preciso estar debidamente personado por medio de abogado y, en algunos casos, también de procurador, ya que, en otro caso, el Juzgado no está obligado a informarle sobre el estado de las actuaciones.

En el expediente **Q/926/03**, se hacía referencia a un retraso en la

tramitación de un procedimiento iniciado para proceder a la partición de una herencia. En dicho procedimiento, tramitado ante un Juzgado de Primera Instancia, se había designado en marzo de 2000 un contador partidor dativo que había aceptado el cargo y debía realizar el correspondiente inventario.

Según el reclamante desde dicha fecha no se había realizado ningún otro trámite.

La queja se remitió al Defensor del Pueblo quien la admitió a trámite e inició sus investigaciones solicitando informe al Fiscal General del Estado, sin que se conozca nuevos datos relativos a dicho expediente.

8.3. Problemas relativos al Registro Civil y al Registro de la Propiedad

En el expediente **Q/773/03**, el reclamante mostraba su disconformidad con la circunstancia de que en la inscripción de nacimiento de su hijo figurase como lugar de nacimiento el correspondiente al Registro en el que se practicó la inscripción, lo que consideraba erróneo dado que el nacimiento había tenido lugar en la ciudad de León.

La queja se remitió al Defensor del Pueblo, dado que los Registros Civiles, llevados por los Juzgados, no son órganos de la Administración Autonómica o local de Castilla y León. Ello no obstante, al remitir la queja al Defensor del Pueblo se indicó al interesado que según el art. 16 de la Ley de Registro Civil, aunque en principio los nacimientos, matrimonios y defunciones han de inscribirse en el Registro Civil del lugar en que acaecen,

los nacimientos producidos en territorio español, cuando su inscripción se solicite dentro de plazo, pueden inscribirse en el Registro Civil municipal correspondiente al domicilio del progenitor o progenitores legalmente reconocidos.

En tales casos la solicitud ha de formularse de común acuerdo por los representantes legales del nacido o, en su caso, por el único representante legal de éste, acompañándose a la petición la documentación que reglamentariamente se establezca para justificar el domicilio común de los padres o del único progenitor conocido.

Y en dichos supuestos se considera a todos los efectos legales que el lugar de nacimiento del inscrito es el municipio en el que se haya practicado el asiento, de forma que las certificaciones en extracto sólo harán mención de ese término municipal.

Por su parte, el Defensor del Pueblo indicó al reclamante que si pretendía rectificar el dato considerado erróneo debía solicitarlo ante las autoridades competentes, dirigiéndose al Encargado del Registro Civil más cercano a su domicilio donde le facilitarían información sobre los trámites a seguir.

En el expediente **Q/1222/03**, el interesado mostraba su disconformidad con el hecho de que no se le permitiera modificar su nombre en el Registro Civil por el comúnmente usado.

Al igual que en el caso anterior, la queja fue remitida al Defensor del Pueblo. Ello no obstante, se aclaró al reclamante que tal y como determina

la Ley de Registro Civil, éste depende del Ministerio de Justicia, y todos los asuntos a él referentes están encomendados a la Dirección General de los Registros y del Notariado. Por ello, tanto si el Registro Civil se encuentra en un Juzgado de Primera Instancia como en un Juzgado de Paz, está a cargo del Juez correspondiente y la Inspección sobre su funcionamiento corresponde al Ministerio de Justicia, ejerciéndola bajo su inmediata dependencia la Dirección General en la forma reglamentariamente dispuesta, si bien la inspección ordinaria de los Registros Municipales se ejerce por el correspondiente Juez de Primera Instancia.

Por lo tanto, todos los órganos con funciones y competencias en materia de Registro Civil pertenecen a la Administración Central, y el hecho de que su sede se encuentre en algunos casos en el territorio de esta Comunidad no los convierte en órganos autonómicos o locales de Castilla y León.

Por su parte, el Defensor del Pueblo aclaró al reclamante que el principio general de libertad de los padres de elección del nombre propio de los hijos consagrado en nuestra legislación se halla sujeto a ciertos límites, establecidos en el art. 54 de la Ley de Registro Civil, que prohíbe, entre otros, aquellos nombres que sean diminutivos o variantes familiares o coloquiales que no hayan alcanzado sustantividad.

Dado que el interesado pretendía hacer constar como nombre propio en el Registro Civil un diminutivo o abreviatura del que constaba en el Registro Civil no se apreciaba, en principio, ninguna irregularidad.

De igual forma, el Defensor del Pueblo indicó al reclamante que podía solicitar que se consignase por nota al margen en la inscripción, el nombre por el que es habitualmente conocido, conforme a lo establecido en la regla primera del art. 137 del Reglamento de Registro Civil.

En relación con el funcionamiento del Registro de la Propiedad, cabe destacar los siguientes expedientes: **Q/731/03, Q/1842/03 y Q/1983/03.**

En el primero de los expedientes citados (Q/731/03), el reclamante mostraba su disconformidad con la doble inmatriculación de un inmueble en el Registro de la Propiedad de una localidad de esta Comunidad.

Al igual que los casos antes citados, la queja fue remitida al Defensor del Pueblo, dado que los Registros de la Propiedad no son órganos integrantes de la Administración Autonómica o Local de Castilla y León y, por lo tanto, su funcionamiento escapa del ámbito objetivo de competencias de esta institución.

No obstante, se aclaró al interesado que para conseguir la concordancia del Registro con la realidad extraregistraral, era preciso acudir a alguno de los mecanismos establecidos al efecto en la Legislación Hipotecaria. Dichos mecanismos son distintos según que la doble inmatriculación de la finca lo fuera a favor de la misma persona o de personas distintas pero entre las que existe acuerdo para rectificar el registro, o aquellos en que estando inscrita la misma finca a favor de personas distintas no exista acuerdo entre ellas. En este último supuesto sólo es posible lograr la modificación del registro iniciando el procedimiento al

efecto establecido, para lo que se aconsejó al reclamante la conveniencia de consultar con un abogado de su elección o designado de oficio de carecer de medios económicos suficientes para sufragar sus honorarios y los costes que podían derivar del procedimiento que en su caso llegara a entablarse.

Por su parte, el Defensor del Pueblo indicó al interesado que la discrepancia con las actuaciones de los registradores de la propiedad encuentra su cauce adecuado en los recursos legalmente previstos ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, que podría ejercitar, si lo considera oportuno, en los supuestos y con los requisitos en cada caso exigidos.

De igual forma, se informó al reclamante por el Defensor del Pueblo sobre la circunstancia de la que la Ley Hipotecaria atribuye a la Dirección General de los Registros y del Notariado la facultad de inspección y vigilancia de todos los Registros de la Propiedad así como el ejercicio de la potestad disciplinaria con respecto a las faltas cometidas por los Registradores en el desempeño de su cargo y también le indicó los supuestos en los que los Registradores de la Propiedad podían incurrir en responsabilidad civil, informando de que la demanda para exigir responsabilidad civil debía presentarse ante el Juzgado o Tribunal al que corresponda el Registro en que se haya cometido la falta.

De igual forma, en el expediente **Q/1842/03**, el reclamante mostraba su disconformidad con la calificación negativa efectuada por un Registrador de la Propiedad cuando pretendía inscribir una escritura con la finalidad de

inmatricular una finca. En el Registro se apreciaron dudas fundadas sobre la identidad de dicha finca con otra ya inscrita.

Remitida la queja al Defensor del Pueblo, éste trasladó al interesado, básicamente, las mismas consideraciones que en el expediente antes citado (Q/731/03).

Por último en el expediente **Q/1983/03**, el interesado aludía a un problema de duplicación de la inscripción de una parcela a su nombre y al de un tercero en un Registro de la Propiedad y la Gerencia Territorial del Catastro.

Ahora bien, los hechos aludidos en el expediente ya habían sido conocidos por un Juzgado de Primera Instancia y la correspondiente Audiencia en grado de apelación. Ambos órganos judiciales se habían pronunciado sobre la titularidad de la citada parcela.

Lo anterior provocó que, en un primer momento, esta institución rechazara la admisión a trámite de la queja, al no entrar dentro de las competencias de esta Procuraduría la revisión de lo resuelto por órganos judiciales.

Ello no obstante, el interesado remitió un nuevo escrito a esta institución mostrando su disconformidad con el rechazo del expediente, e indicando que en su queja aludía de forma directa al mal funcionamiento del Registro de la Propiedad y de la Gerencia Territorial del Catastro, órganos a los que consideraba responsables de la pérdida de su propiedad.

Dado que ambos órganos forman parte de la Administración del Estado la queja fue remitida al Defensor del Pueblo, quien tampoco admitió a trámite el expediente al no poder entrar a examinar individualmente quejas sobre las que está pendiente una resolución judicial, debiendo suspenderlas si iniciada su actuación se interpusiera por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales de justicia.

9. TRASLADO DE ACTUACIONES A OTROS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS O JUDICIALES

Pese a que los ciudadanos conocen cada vez mejor el funcionamiento y competencias de esta institución, siguen llegando a la misma quejas relacionadas con la inseguridad ciudadana y reclamaciones frente a sujetos particulares aparentemente constitutivos de alguna infracción penal. En ocasiones, incluso, lo que se pretende de esta institución es conseguir ayuda para llegar a otros órganos ante los que exponer el problema correspondiente.

En dichos supuestos esta Procuraduría aclara a los reclamantes sus funciones y su propio ámbito de competencia. Además, en función del contenido de los escritos recibidos en la institución, se han trasladado los hechos denunciados al órgano competente para conocer de los mismos, investigarlos y, en su caso, corregirlos y sancionarlos, o se ha tratado de ayudar a los reclamantes en los términos solicitados por los mismos.

Así, en el expediente **Q/810/03**, los reclamantes aludían a la inseguridad existente en el barrio de la localidad en la que habitaban, al

residir en dicho barrio personas dedicadas al tráfico de drogas, que además acosaban e insultaban de forma reiterada a otros vecinos.

Los hechos fueron trasladados al Ministerio Fiscal por si pudieran ser constitutivos de una infracción penal perseguible de oficio.

Además, se comunicaron esos mismos hechos a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma con la finalidad de adoptar, de resultar legalmente procedente, las medidas pertinentes para poner término a los hechos denunciados.

La Delegación del Gobierno comunicó a esta institución que no se habían recibido quejas con relación a una especial conflictividad del barrio afectado y tampoco los Policías de Proximidad habían recibido ninguna denuncia en dicho sentido.

No obstante, se indicaba que respecto a determinadas zonas del barrio la Jefatura Superior de Policía seguía prestando el oportuno servicio, no generándose hasta el momento problemas de inseguridad ciudadana.

Por su parte, la Fiscalía reconocía la existencia de problemas relativos al tráfico de drogas y aclaraba sus funciones.

Cabe citar en este mismo apartado el expediente **Q/1656/03**, en el que se relataban una serie de hechos que, de ser ciertos, podrían ser constitutivos de infracción penal.

En efecto, se aludía al comportamiento discriminatorio observado por una entidad local a la hora de realizar el pago de ciertos impuestos para

poder cursar una solicitud de Indemnización Compensatoria, requiriendo el pago de dichos tributos sólo a una persona, con lo que se producía, de ser cierto, una discriminación.

De igual forma, se indicaba que la entidad local afectada había falsificado documentos con esa misma finalidad (facilitar las solicitudes de indemnizaciones) y se relataban hechos que, según el reclamante, podían ser constitutivos de un delito de malversación de caudales públicos.

Atendida la naturaleza de los hechos relatados en el escrito recibido en la institución, se trasladaron los mismos a la Fiscalía a los efectos oportunos, aclarando al interesado que esta Procuraduría no es el órgano competente para investigarlos o perseguirlos.

Idéntica tramitación se dio al expediente registrado en esta institución con el número **Q/1991/03**.

En este mismo apartado cabe citar el expediente **Q/790/03**, relativo a la presunta ocupación de terrenos en monte de utilidad pública por una empresa, sin autorización y con destino a vertido de escombros y explotación minera. En este caso, el traslado al Ministerio Fiscal se realizó a instancia del propio reclamante, quien solicitaba además la remisión de cierta documentación a la Fiscalía y efectuaba incluso una calificación de alguno de los hechos que relataba. La Fiscalía comunicó a esta institución que se iba a recabar información y en su día se contestaría.

Como ejemplo de supuestos en los que los ciudadanos se dirigen a esta Procuraduría solicitando ayuda para llegar a otros órganos ante los que

exponer el problema correspondiente, cabe citar el expediente registrado con el número de referencia **Q/1041/03**, en el que el interesado solicitaba ayuda para conseguir una entrevista con representantes del Cuerpo de la Guardia Civil de una provincia de esta Comunidad con la finalidad de exponer los problemas personales que le afectaban tras la tramitación de unas Diligencias Penales.

Esta institución trasladó la solicitud al órgano competente, manifestando éste su disponibilidad para el desarrollo de dicha entrevista, al tiempo que indicaba que la Jefatura correspondiente intentaría ponerse en contacto con el interesado para comunicarle el órgano al que podía dirigirse a fin de exponer personalmente los temas que considerase oportunos.

Para llegar a dicha solución, antes hubo de solicitarse al interesado autorización para comunicar sus datos de identidad a la autoridad con la que quería entrevistarse, y sólo después de recibir dicha autorización escrita se realizaron las correspondientes gestiones.

Finalmente, el interesado se dirigió a esta institución manifestando su agradecimiento por la ayuda recibida, cerrándose finalmente el expediente.

10. RELACIONES DEL PROCURADOR CON EL MINISTERIO FISCAL

Las situaciones planteadas en los expedientes aludidos en el apartado anterior nada tienen que ver con aquellos supuestos en los que esta

institución, en el curso de la tramitación de un concreto expediente, observa la existencia de irregularidades que podrían ser constitutivas de alguna infracción penal.

En efecto, el art. 18.3 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, establece que 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.

Haciendo uso de dicha previsión normativa, esta Procuraduría, a lo largo del pasado año, ha trasladado al Ministerio Fiscal los hechos e irregularidades apreciadas, entre otros, en los expedientes registrados con los números **Q/356/03**, **Q/1101/03**, **Q/1043/03** y **Q/1052/03**, (todos ellos relativos a la posible comisión de una infracción penal por parte de un recaudador al gestionar el cobro de algunas tasas e impuestos municipales), **Q/965/01** (ante la posible comisión de un delito de prevaricación tipificado en el art. 404 del Código Penal, con motivo de la contratación de una obra pública relativa a la ejecución de una instalación deportiva municipal - frontón de pelota-), **Q/1665/01** (relativo al funcionamiento irregular de unas explotaciones porcinas) y **OF/118/03** (relativo a la construcción de una cúpula en la Plaza de Toros de León), del que a continuación se expone un breve resumen, dado que la exposición detallada del mismo puede consultarse en la parte de este informe relativa a las actuaciones de oficio.

En concreto, la actuación de oficio **OF/118/03**, deriva de dos

expedientes anteriores tramitados por esta Procuraduría en relación, como se ha dicho, con la construcción de una cúpula en la Plaza de Toros de León (**Q/2263/01 y OF/38/02**). En uno de dichos expedientes se dictó resolución, en la que, entre otras cosas, se establecía la necesidad de tramitar el procedimiento para la obtención de la correspondiente licencia de actividad y apertura respecto de la reforma de la Plaza de Toros, así como de iniciar sendos procedimientos de restauración de la legalidad urbanística y sancionador procediendo, entre tanto, a la clausura del recinto.

Dicha resolución, a tenor de los escritos recibidos en esta Procuraduría, fue aceptada por el Ayuntamiento. Ahora bien, con la finalidad de comprobar las medidas adoptadas por la Corporación afectada tras esa aceptación, se inició la actuación de oficio arriba citada, en la que después de varios escritos dirigidos al Ayuntamiento en los que esta institución indicaba la necesidad de adoptar las medidas que en su día fueron puestas de manifiesto en la resolución dictada (contenidas, además, en un informe emitido por un funcionario municipal), y en los que 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, con fecha 30 de marzo de 2004, se dio traslado al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de los constatados por esta Procuraduría. Dicha remisión encontraba su fundamento, no sólo en la vulneración de la normativa administrativa aplicable al caso, sino en la posible afectación del derecho fundamental a la vida e integridad física de las personas (art. 15 CE).

Relacionado con lo anterior, y para completar la información ofrecida en su día en el informe presentado en el año 2001, debe hacerse referencia al expediente **OF/71/00**, relativo a las obras de reforma y nueva edificación llevadas a cabo en la calle Ruiz de Salazar de León, obras que se habían adosado y/o sobrevolado la Muralla de León.

En su día, y tras la tramitación de dicho expediente (también se tramitó otro posterior en relación con dicha cuestión en el año 2002 con el número **OF/130/02**), se pusieron en conocimiento de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de León los hechos constatados por esta institución por si los mismos pudieran ser constitutivos de un delito sobre la ordenación del territorio tipificado en el art. 319.1 del vigente Código Penal, con independencia, claro está, de las consecuencias que en el ámbito administrativo pudieran tener las irregularidades observadas (una exposición detallada de los antecedentes y actuaciones posteriores de esta institución en relación con dicha cuestión puede consultarse en el apartado de este informe relativo a las actuaciones de oficio).

Efectuado dicho traslado se recibió comunicación de la Fiscalía arriba citada indicando que se había dado curso a la denuncia formulada trasladándola al Juzgado Decano de León. Finalmente, la denuncia correspondió al Juzgado de Instrucción nº 4 de León quien comunicó a esta institución el auto por el que se acordó el sobreseimiento de la causa por considerar que los hechos no eran constitutivos de infracción penal.

Al margen de lo indicado, se plantean otras situaciones en las que

esta institución remite comunicaciones al Ministerio Fiscal en materias relacionadas con menores, mayores y enfermos mentales.

Así, en los expedientes **Q/1095/03** y **Q/1156/03**, se dio traslado al Ministerio Fiscal de hechos comunicados por los reclamantes y de los que se desprendía la posibilidad de que unos menores pudieran estar en situación de abandono y/o desprotección (la exposición detallada de estos expedientes aparece reflejada en el Área G de este informe relativo a menores).

De igual forma, se comunicaron los hechos al Ministerio Fiscal en el expediente **Q/997/03**, relativo al ingreso en una residencia de personas mayores de carácter privado sin consentimiento del anciano afectado, dada la especial vulnerabilidad de las personas de edad avanzada y ante la necesidad que en internamientos de tal naturaleza se observen con el máximo rigor las exigencias derivadas del ordenamiento y en especial el necesario respeto a la libertad individual de la persona.

Por último y en relación con los enfermos mentales (también ocurre con otro tipo de padecimientos), interesa destacar el contenido del art. 757.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, a cuyo tenor “las autoridades y funcionarios que, por razón de sus cargos, conocieran la existencia de posible causa de incapacitación en una persona, deberán ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal”.

Precisamente por ello, esta institución, en no pocas ocasiones, y dando cumplimiento a dicho precepto legal, ha comunicado al Fiscal la situación conocida de aquellas personas que padecen algún tipo de

enfermedad mental y que por los datos de que se dispone pudieran no ser capaces para regir su persona y bienes.

Así ha ocurrido en distintos expedientes, entre los que cabe citar el registrado con el número de referencia **Q/1925/03**. En dicho expediente el reclamante aludía a la situación de un enfermo mental que, tras la descompensación de su enfermedad, se había visto implicado en diversos hechos delictivos, e incluso había ingresado en prisión por uno de ellos.

Al margen de otra serie de actuaciones, a la vista del diagnóstico existente y dado que los familiares del enfermo no habían instado su incapacitación judicial, se comunicó la situación del enfermo, a los efectos del citado art. 757.3, a la Fiscalía correspondiente.

Esa comunicación se efectuó en dos ocasiones y en la segunda de las realizadas se indicaba la posibilidad de que quizás se pudieran analizar los criterios recogidos en algunas resoluciones judiciales que, tomando en consideración las circunstancias del caso concreto, habían adoptado decisiones distintas a la de la rehabilitación de la patria potestad recogida en el art. 171 del Código Civil, a la hora de determinar el régimen de tutela o guarda al que debía quedar el sujeto incapacitado, en el caso de que la incapacitación resultase procedente. De otro modo, y tratándose, en el caso analizado, de una persona soltera, mayor de edad que convivía con sus padres, lo procedente era la rehabilitación automática de la patria potestad.

De hecho, esta Procuraduría inició en su día una actuación de oficio sugiriendo el Defensor del Pueblo la posibilidad de instar la modificación

del citado artículo, a fin de que se pudiera optar por otros mecanismos de tutela o guarda del incapaz, cuando la situación del enfermo (agresividad) o de sus progenitores (avanzada edad) así lo aconsejaran; de dicha actuación se da cuenta en el aparatado de este informe relativo a las actuaciones de oficio en materia de salud mental.

En esta ocasión no se consideró oportuno iniciar un procedimiento de incapacitación, al entender la Fiscalía que aunque era posible instar la incapacidad por el Ministerio Fiscal, son los padres los que en primer término deben promoverla.

11. OBLIGACIÓN DE COLABORAR CON EL PROCURADOR DEL COMÚN

Por último, y aunque sin referencia a expedientes concretos, se considera oportuno aludir brevemente a la obligación de colaboración que pesa sobre las administraciones públicas sujetas a la supervisión del Procurador del Común, tal y como establece el art. 3 de la Ley 2/1994.

En efecto, dicho precepto en su número primero establece que “Todos los Órganos y Entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de Castilla y León están obligados a auxiliares, con carácter preferente y urgente, en sus investigaciones”.

De hecho, de incumplirse la obligación de auxilio citada, el art. 3.2 de la Ley establece que los hechos deben ponerse en conocimiento del superior jerárquico de la autoridad o funcionario que la incumpla y, si

procediere, del Ministerio Fiscal.

De igual forma, el art. 18.2 de la Ley 2/1994, indica que los que impidan la actuación del Procurador del Común de cualquier forma podrán incurrir en responsabilidad penal y que, para la aclaración de los hechos, el Procurador del Común dará traslado de los antecedentes al Ministerio Fiscal.

Dichas previsiones normativas encuentran su adecuada correspondencia en el art. 502.2 del vigente Código Penal, a cuyo tenor “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”.

Las consecuencias que pueden derivar de la falta de colaboración con esta institución en el desarrollo de sus investigaciones pueden ser, por lo tanto, muy graves, en cuanto que de dicha falta de colaboración puede derivar una responsabilidad penal exigible a la autoridad o funcionario que dificulte o no auxilie a esta Procuraduría en el desarrollo de sus actuaciones.

Si en un primer momento, y por lo que hace a la administración local, cabía alguna duda interpretativa respecto a la capacidad de supervisión de esta institución con relación a la actividad de aquéllas, dada la inicial redacción del art. 1 de la Ley 2/1994 (supervisa también la actuación de los Entres Locales de Castilla y León en las materias que les

hayan sido transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma).

Dichas dudas desaparecen tras la modificación operada en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de esta institución, por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre. En efecto, con dicha reforma, en la que se acogieron, con carácter general, las propuestas sugeridas por esta Procuraduría, se precisó la capacidad supervisora de esta institución respecto a la actividad de los Entes Locales de Castilla y León, al extender la competencia a aquellas materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma. Además se estableció un plazo para responder a las peticiones de información cursadas por esta institución.

Por lo tanto, a partir de dicha reforma, no cabe duda alguna sobre la competencia de esta Procuraduría para supervisar la actuación de la Administración Autonómica y de los Entes Locales de Castilla y León y, en consecuencia, tampoco puede existir duda alguna respecto a la obligación que pesa sobre dichas administraciones de auxiliar a esta Procuraduría en el desarrollo de sus investigaciones.

Por ello, esta institución en el curso de sus investigaciones y ante posibles retrasos en la remisión de los informes solicitados, además de realizar dos recordatorios de la petición inicialmente formulada, remite a la administración afectada un requerimiento con cita expresa y transcripción literal del contenido del art. 502.2 citado, e incluso un último requerimiento (en el que también se transcribe el artículo citado) y en el que se apercibe, de forma expresa, del traslado al Ministerio Fiscal si transcurre el plazo

señalado (normalmente quince días) sin que haya tenido entrada en la institución la información requerida.

Hasta la fecha de cierre de este informe, y aunque se ha llegado a hacer uso de esos requerimientos y apercibimientos en varias ocasiones (lo que tiene su reflejo en este mismo informe), no ha sido preciso trasladar los hechos al Ministerio Fiscal con fundamento en los arts. 3.2 y 18.2 de la Ley 2/1994 y 502.2 del Código Penal.

En todo caso, es oportuno insistir en que, ante las previsiones legales existentes, es obligado por parte de las administraciones dar cumplimiento a los requerimientos de información que curse esta institución, ante las graves consecuencias que pueden derivar de la trasgresión de dicha obligación. Es más, esa obligación subsiste aun en el supuesto de que la administración, sin esperar a la resolución de esta Procuraduría, haya accedido a lo solicitado por el concreto autor de la queja.

Es deseable que las administraciones objeto de la supervisión de esta institución colaboren de forma regular con la misma, evitando así el necesario traslado al Ministerio Fiscal que, por imperativo de los preceptos legales citados, debería efectuarse en caso contrario.

ÁREA J

ÁREA J

ECONOMÍA Y HACIENDA

Expedientes Área.....	81
Expedientes remitidos a otros organismos	21
Expedientes admitidos	24
Expedientes rechazados	20

La actividad supervisora de esta institución 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 Española reconoce a los ciudadanos en general, y a los contribuyentes que 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 poner especial cuidado en el

cumplimiento de los trámites y garantías que los respectivos procedimientos tributarios establecen respecto de los contribuyentes, garantizando con ello la realización efectiva del sistema tributario justo al que se refiere el art. 31 CE.

Una vez más en este área del informe anual, dedicado a economía y hacienda, se reflejan las principales cuestiones suscitadas en las reclamaciones presentadas por los ciudadanos con motivo de alguna actuación de la administración tributaria.

En términos estadísticos, debemos señalar que el nivel de formulación de quejas en este ámbito tributario ha descendido muy ligeramente respecto del ejercicio anterior, esto es, 80 reclamaciones frente a las 95 del año 2002.

La problemática, origen de la mayoría de las quejas, se repite sistemáticamente, con pequeñas peculiaridades. Se constata, una vez más, que la mayoría de las reclamaciones recibidas tienen 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 sobre vehículos de tracción mecánica, 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 el ámbito de las corporaciones locales, la promulgación de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, ha introducido importantes cambios en el régimen tributario municipal. Tal es así, que más que ante una modificación parcial de la LHL, podemos afirmar que estamos en presencia de la creación de un nuevo sistema tributario local puesto que los cambios introducidos en los distintos impuestos, sobre todo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y Impuesto sobre Actividades Económicas, suponen una importante innovación.

Durante el año 2003 se han seguido recogiendo, igualmente, quejas referidas al impuesto sobre la renta de las personas físicas, substancialmente, relativas a su aplicación pero también a diversos aspectos de su regulación (**Q/255/03, Q/504/03, Q/618/03, Q/718/03, Q/751/03, Q/933/03, 1225/03, Q/1269/3, Q/1310/03, Q/1499/03, Q/1525/03, Q/1620/03, Q/2031/03,y Q/2088/03**). Este tipo de reclamaciones, por tratarse de actuaciones de la administración estatal, son remitidas al Defensor del Pueblo, al estar exceptuadas de la competencia de supervisión del Procurador del Común de Castilla y León.

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, mientras que la recaudación final puede resultar encomendada a otra.

Esta dispersión funcional no resulta fácilmente comprensible ni asimilable por el ciudadano, que se encuentra frecuentemente muy desorientado respecto de los cauces de relación o impugnación que le asisten como contribuyente; 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 necesidad de que la tramitación y la burocracia que normalmente se genera en torno a este ámbito disciplinario se reduzca y simplifique lo máximo posible en aras a garantizar un eficiente funcionamiento de la administración y alcanzar un acercamiento real con el ciudadano-contribuyente.

Cabe incidir, por último, en lo referente al grado de colaboración y cooperación de las distintas administraciones con esta Procuraduría que ésta puede ser considerada, con carácter general, como aceptable, tanto por parte de la administración regional como de la administración local; si bien,

debemos dejar constancia que durante el año 2003 diversos Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma se han constituido como receptores de sucesivos requerimientos por nuestra parte, que han retrasado más de lo deseable la conclusión de nuestras actuaciones investigadoras.

Centrando la presente exposición en el análisis de las quejas, se relatan a continuación algunos de los expedientes más directamente relacionados con los tributos e ingresos de derecho público 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 la devolución de ingresos indebidos.

1. IMPUESTOS

Dentro del conjunto de ingresos de los entes locales, los más característicos y de mayor importancia cuantitativa y cualitativa son los tributos, cuya nota en común es la coactividad y su fijación unilateral por parte de la Entidad pública.

1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles

A lo largo del ejercicio al que se contrae el presente informe, hemos tenido ocasión de comprobar problemas motivados por la exacción del Impuesto sobre Bienes inmuebles. Es quizás una de las figuras más significativas del sistema impositivo local, tanto por el número de

contribuyentes afectados como por su trascendencia en el marco de la financiación de las corporaciones locales y ello provoca que muchas de las consultas que se nos formulan hagan alusión a este tipo impositivo.

Y es probablemente el tributo que sufre un cambio más profundo con la reforma legislativa introducida con la Ley 51/2002, de 17 de diciembre. Para empezar, porque introduce una relativa complejidad en su regulación, ya que la normas contenidas en la Ley de Haciendas Locales deben completarse con lo establecido en la Ley del Catastro Inmobiliario Ley 48/2002, de 23 de diciembre, al haberse eliminado todas las referencias a este organismo y a la determinación de los valores catastrales en la Ley de Haciendas Locales.

La actividad administrativa de gestión del citado impuesto presenta una complicación específica en la medida que en la elaboración del censo interviene una administración distinta de aquella que tiene encomendada la gestión tributaria.

Son frecuentes los casos en los que los ciudadanos, tras recibir una liquidación del impuesto sobre bienes inmuebles con la que están en desacuerdo, se dirigen para reclamar primero al ayuntamiento que es el titular del tributo, después a la diputación provincial que es quien por lo general le reclama el pago por vía de apremio y, finalmente, al centro de gestión catastral que es, en última instancia, quien ha determinado el valor catastral de su inmueble.

La pluralidad de administraciones públicas intervinientes en la gestión tributaria que, en ocasiones, como hemos dejado constancia, puede alcanzar hasta tres niveles, por la intervención de las diputaciones provinciales en materia recaudatoria, provoca numerosas confusiones en los contribuyentes, los cuales se encuentran con verdaderas dificultades para cumplir con las obligaciones fiscales que legalmente le han sido impuestas.

Cuando las quejas recibidas hacen alusión a la asignación y notificación individual de los valores catastrales o a la revisión, modificación y actualización de los mismos (por ejemplo los expedientes **Q/28/03** y **Q/434/03**), esta Procuraduría traslada las mismas al Defensor del Pueblo al corresponder la gestión catastral a un organismo de la administración periférica estatal (Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria), excluida, por consiguiente, de nuestra capacidad de supervisión.

En los restantes casos, una vez efectuada la consiguiente investigación, procuramos explicar al ciudadano, con un lenguaje lo más comprensible posible, el devenir de las actuaciones tributarias a las que nuestra actuación se ha referido. Sistemáticamente los reclamantes acuden a la institución con la impresión de no entender lo que el ayuntamiento o la diputación, en su caso, les exige mediante modelos normalizados con constantes referencias a preceptos normativos, cuyo contenido no se especifica, ni se facilita su comprensión.

Seguidamente pasamos a detallar los expedientes más significativos que versan sobre el tributo que nos ocupa y que son paradigma de los problemas que reiteradamente afectan a los ciudadanos de Castilla y León.

De entre las quejas registradas resulta interesante detenernos en analizar los expedientes **Q/1189/02** y **Q/573/03**, referidos, el primero, al Ayuntamiento de Maello y Diputación (ambos de la provincia de Ávila), y el segundo, a la Diputación de Segovia. En estos dos expedientes nuestra actuación permitió la consecución de un resultado satisfactorio para los respectivos contribuyentes.

Antes de entrar en la valoración de los mismos, es menester recordar la necesidad de potenciar y seguir intensificando la cooperación y coordinación de las administraciones intervinientes en la gestión y recaudación tributaria, de modo que éstas se acerquen realmente a los ciudadanos a los que deben servir, y dichos principios se erijan como verdaderos derechos de los ciudadanos a que la coordinación y colaboración se produzcan en la práctica, porque el día a día demuestra que al ciudadano de a pie no se le asiste debidamente en la clarificación o resolución de las dudas o problemas que se les suscitan en un ámbito tan farragoso como es el tributario.

El autor de la queja **Q/1189/02** fundamentaba su reclamación en una presunta duplicidad impositiva en el pago del impuesto sobre bienes inmuebles de una vivienda que, según aludía, pertenecía a un hermano suyo, incurriendo dicha práctica en una duplicidad tributaria.

Admitida la reclamación a trámite iniciamos las gestiones de investigación, con el fin de recabar cuantos antecedentes existiesen al efecto y proporcionar al contribuyente una exacta información de la situación o confusión padecida. Para ello fue necesario que desde esta Procuraduría hiciéramos gestiones ante las distintas administraciones implicadas, como fueron el Ayuntamiento de Maello (Ávila), el Organismo Autónomo de Recaudación de la Diputación Provincial de Ávila y la Gerencia Territorial del Catastro de dicha ciudad.

Realizada la oportuna investigación, resultó que, a diferencia de lo que aparentemente denunciaba el reclamante, en la práctica los dos recibos que se pagaban sobre el mismo inmueble tenían referencias catastrales diferentes al tratarse de dos objetos tributarios independientes resultantes de la división horizontal de dicha construcción.

Ello era así porque la finca que pertenecía al hermano del compareciente, que correspondía al portal nº 24, tenía acceso desde la calle y se desarrollaba en planta baja, patio y una habitación de 36.26 m². Mientras que la finca situada en el nº 26, que pertenecía al reclamante, tenía acceso desde la calle pero estaba constituida por dos plantas, planta baja y planta primera, la cual era destinada propiamente a vivienda y se encontraba físicamente sobre el inmueble consignado con el nº 24.

Este hecho hacía que se emitieran dos recibos sobre su propiedad, uno correspondiente a la superficie del portal nº 26 y otro por la parte proporcional a la superficie de la primera planta de su casa, la cual se

ubicaba justo encima de la vivienda de su hermano, en el portal nº 24. Es lo que técnicamente se conoce con la denominación de inmisión.

Siendo esto así, el Ayuntamiento de Maello, tras sugerir esta institución que se unificara en un solo recibo de IBI la titularidad demanial del compareciente nos comunicó *“Con fecha 1 de julio de 2002, este Ayuntamiento acordó, a instancia del interesado, que los recibos de IBI-Urbana que se le emiten actualmente (uno por calle Chorro 24 y otro por calle Chorro 26) se le unifiquen en uno solo, ya que no es titular de dos inmuebles sino de uno exclusivamente y que se sitúa en la calle Chorro 26, como le consta al Ayuntamiento”*.

Se trataba de unificar los valores catastrales de los dos recibos que hasta ahora se emitían. Para ello fue necesario coordinar la labor del Ayuntamiento con la Gerencia Territorial del Catastro, la cual finalmente y tras los trámites legales pertinentes puso fin a un largo peregrinar del compareciente. Por su parte, la Diputación de Ávila tomó nota para, en lo sucesivo, liquidar el impuesto de forma clara y concisa.

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.

En el expediente **Q/573/03**, el relato de la queja nos permitió tomar un adecuado conocimiento de la cuestión pretendida lo que, constatado con la pertinente documentación, determinó la admisión a trámite de la misma

y la petición de informe a la Diputación Provincial de Segovia. Además de cuestionar la exacción tributaria propiamente dicha (se había iniciado por dicha corporación la tramitación ejecutiva por presunta deuda dimanante del impago del IBI referido a los ejercicios 1999, 2000, 2001) se le indicaba que el compareciente no era el titular de la vivienda en el momento del devengo del referido impuesto, por lo que al tratarse de un impuesto directo de carácter real cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad de un inmueble resultaba imposible transferir la deuda a persona distinta del sujeto pasivo, como parecía desprenderse de la queja presentada por el ciudadano.

La Diputación de Segovia se dirigió a nosotros con suma celeridad indicándonos que, una vez constatada la rectificación inicial del catastro y modificada la condición de sujeto pasivo del tributo, se había procedido a la anulación de las liquidaciones giradas a nombre del reclamante y a la formalización de la correspondiente data en cuentas.

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.

La obligación de resolver, como hemos dicho en numerosas ocasiones, 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.

Pues bien, en la queja **Q/691/03** el compareciente nos relataba las dificultades encontradas para que la Diputación Provincial de Zamora liquidase el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sobre la superficie real de su vivienda y la impotencia que ello le generaba pues, a pesar de las innumerables reclamaciones presentadas con tal fin, nunca había recibido respuesta sobre el particular.

Estimándose que dicha queja reunía los requisitos necesarios para ser admitida a trámite solicitamos informe de la Diputación de referencia. En la respuesta, dicho organismo manifestó que no era competente para conocer de las cuestiones que afectasen al valor catastral de los inmuebles sujetos al IBI, por ser materia cuya competencia estaba atribuida a la Dirección General del Catastro, siendo el trámite habitual cuando se recibía una queja de esta índole, enviarla a la Gerencia Territorial del Catastro, como así se había hecho en esta ocasión.

A la vista de esta información, en la que se constaba la ausencia de respuesta expresa a la solicitud de información requerida por el contribuyente, esta institución se dirigió a la administración cuestionada en los siguientes términos:

«...hay que tener en cuenta que las normas reguladoras del procedimiento administrativo determinan la exigencia de resolución expresa en la que se han de decidir todas las cuestiones

planteadas por los interesados y aquellas otras que se derivan del procedimiento -exigencia que contribuye a la objetividad que debe presidir la actuación administrativa (art. 103.1 CE)-, debiendo el órgano administrativo adoptar decisiones fundadas en derecho, siempre que el interés lo exija, extendiéndose esta obligación incluso a los supuestos de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales; si bien la resolución puede consistir en la inadmisión de aquellas solicitudes no previstas en el ordenamiento jurídico o carentes de fundamento (art. 89.4 LRJ-PAC), lo que no obsta a la obligación de la motivación, antes al contrario, el criterio de racionalización que impera exige que esta resolución sea motivada, habiéndose acrecentado los supuestos de esta exigencia, pues en la actual regulación se extiende no sólo a las resoluciones que limiten derechos subjetivos, sino también cuando se limiten intereses legítimos.

Es preciso también tener en cuenta 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, en 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", lo que nos lleva a contemplar los derechos que los ciudadanos tienen en sus relaciones con la administración y que se describen en el art. 35, cuyo apartado G) establece que los ciudadanos tienen derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan..., por lo que siquiera en este marco debió de recibir la oportuna información.

Todo ello pone de manifiesto que por parte de esa Corporación Local no se han atendido las normas procedimentales de inexcusable observancia para las administraciones públicas, establecidas en garantía de su actuación ante los ciudadanos que demandan de ellos la satisfacción de sus derechos y legítimos intereses, y cuyo cumplimiento resulta especialmente relevante cuando no proceda la estimación de las pretensiones interesadas por los interesados.

En consecuencia, en uso de la facultades que le vienen conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, 9 de marzo, esta Procuraduría ha valorado la conveniencia de formular la siguiente resolución:

Que, en aplicación de los preceptos antes citados, en lo sucesivo, se de 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 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 hubieran de presentarse y plazo para interponerlos».

Dicha resolución fue aceptada expresamente por la Diputación de Zamora, la cual en su contestación nos indicó que se había dado solución a la queja formulada.

1.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

En relación con esta figura tributaria hemos podido constatar que es, junto con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, una de las figuras impositivas locales que mayor conflictividad motiva ante esta Procuraduría (Q/374/02, Q/1299/02, Q/304/03, Q/305/03, Q/610/03, Q/613/03, Q/1379/03, Q/1410/02).

Este impuesto es un tributo de carácter real -ya que en su determinación no tiene relevancia alguna los llamados elementos personales (edad, situación familiar, etc.)-, de naturaleza directa -puesto que no es posible la traslación jurídica de la cuota tributaria a terceras personas ajenas al elemento personal de la relación jurídico tributaria- y de estructura objetiva en cuanto que no se tienen en cuenta las circunstancias

personales a la hora de cuantificar la cuota tributaria -no hay reducciones de la base imponible, ni deducciones de la cuotas por estas circunstancias subjetivas-.

Respecto al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, el principal problema detectado se refiere a la falta de coordinación entre las Jefaturas Provinciales de Tráfico con competencia en la elaboración de las listas de titulares de vehículos y los Ayuntamientos competentes en la gestión tributaria, al no comunicar las primeras diligentemente los datos necesarios para efectuar las liquidaciones.

Desde esta Procuraduría entendemos que el problema señalado debe resolverse impulsando medidas de coordinación administrativas entre las administraciones implicadas, posibilitando una adecuada gestión del tributo.

No obstante, y justo es reseñarlo, en determinadas ocasiones esta falta de actualización de las bases de datos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es debida a que los titulares de los vehículos no comunican a las Jefaturas Provinciales de Tráfico los cambios de domicilio o las bajas o las transferencias de sus vehículos. Ejemplo de ello: los expedientes **Q/374/02** y **Q/1379/03**.

Nos detendremos en la primera de las quejas en la que el reclamante denunciaba que el Ayuntamiento de León le había girado, erróneamente, el recibo del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica correspondiente al periodo impositivo 2001 de un tractor de su propiedad.

Al respecto, argumentaba estar empadronado en el Ayuntamiento de Valdefresno (León) y no en León capital por lo que, de acuerdo con el art. 98 de la Ley de Haciendas Locales, sólo a aquél correspondía liquidar y gestionar el Impuesto que nos ocupa.

La problemática suscitada motivó que esta institución realizara diversas gestiones ante el Ayuntamiento de León, Ayuntamiento de Valdefresno, así como ante la propia Jefatura Provincial de Tráfico en León.

La Jefatura Provincial de Tráfico de León nos informó que el tractor en litigio se trataba de un vehículo especial agrícola, cuya compra por el compareciente se había efectuado en fecha 19 de octubre de 2000, domiciliado en esa fecha en León capital.

En este sentido nos informaba, asimismo, que al ultimar la transferencia a su favor se había consignado como domicilio del vehículo el que figuraba en su DNI y en la propia solicitud de transferencia, que no era otro que el de León capital.

El informe emitido por el Ayuntamiento de Valdefresno puso de manifiesto, en primer lugar que, con relación al padrón de habitantes, en enero del año 2000 el interesado había solicitado el alta en dicho municipio. Tras realizar la Policía Local de León un seguimiento sobre el particular, se procedió finalmente a darle de baja en el padrón en febrero del 2000, puesto que se había constado que verdaderamente el compareciente no residía en Valdefresno sino que lo hacía en León capital.

Sin embargo, constaba en los archivos del municipio de Valdefresno que en febrero del año 2002 se le había dado al interesado nuevamente de alta por omisión en el padrón de habitantes de dicha localidad; extremo que justificaba que figurase el tractor como dado de alta en el mes de marzo de dicho año en el padrón del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Las razones esgrimidas por el Ayuntamiento de León evidenciaban, por consiguiente, que la fecha del devengo del Impuesto sobre Vehículos de Tracción mecánica correspondiente al periodo impositivo 2001, esto es el 1 de enero del año 2001, el vehículo objeto de queja figuraba matriculado y, por tanto, en situación de alta en el Padrón General Municipal del IVTM del Ayuntamiento de León, por lo que era correcta la exacción tributaria liquidada.

Ello justificaba que hubiera sido el Ayuntamiento de León el que hubiese liquidado el tributo cuestionado pues la fecha de alta que constaba en el Padrón de habitantes del Ayuntamiento de Valdefresno era febrero del 2002. Por otro lado, a efectos del Impuesto sobre Vehículos, la fecha de alta en el padrón específico del reseñado impuesto era marzo del 2002.

Cuando se produce un cambio de domicilio corresponde la exacción del impuesto al municipio en el que el sujeto pasivo tenga su domicilio el día 1 de enero, fecha del devengo.

Por esta razón el Ayuntamiento de Valdefresno no le había exigido el pago del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en el ejercicio 2001 porque el único competente para ello era el Ayuntamiento de León.

A la vista de todo lo actuado, esta Procuraduría no advirtió en la actuación administrativa cuestionada elementos objetivos de irregularidad. Motivo por el que se procedió a la finalización de nuestras actuaciones y al archivo del expediente.

En el expediente **Q/305/03** se cuestionaba el embargo de la cantidad de 204,03€ por impago de cuotas tributarias del Impuesto sobre Vehículos correspondientes a los años 1996, 1997 y 1998 practicado por el Ayuntamiento de Segovia.

Admitida a trámite la queja, esta institución se dirigió en petición de información al Ayuntamiento de Segovia, al Ayuntamiento de Palencia y a la Jefatura Provincial de Tráfico de Segovia. Los antecedentes fácticos finalmente obtenidos tras nuestra investigación permitieron formular una resolución al Ayuntamiento de Segovia con base en los siguientes fundamentos jurídicos.

El art. 98 de la LHL preceptúa que la gestión, liquidación, inspección y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, corresponde al Ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo.

En el presente caso, el domicilio que aparece en el Registro de la Jefatura de Tráfico de Segovia correspondía a la calle XXX, de Palencia. Por ello esta Procuraduría entendía que, en la medida en que el Ayuntamiento de Segovia no había acreditado en ningún momento de la tramitación del expediente que el domicilio del permiso de circulación de D. XXX era el de Segovia debía prevalecer, como válido a efectos de determinar la administración competente para recaudar el tributo hoy cuestionado, el de Palencia.

Y, aunque ciertamente el titular del vehículo no había comunicado hasta el año 1998 al Ayuntamiento de Segovia (según aparece en escrito dirigido a ese ayuntamiento de fecha 1 de julio) el cambio de su domicilio a Palencia, ocurrido como ha quedado acreditado en el año 1978, el incumplimiento de esta obligación no llevaba consigo que el Ayuntamiento de Segovia pudiera alterar la norma claramente establecida en el art. 98 de la LHL antes citada.

Sentado lo anterior, centramos nuestra atención en determinar si las notificaciones del apremio y requerimiento de pago que el Ayuntamiento de Segovia practicó al hoy reclamante reunían todos los requisitos necesarios para gozar de virtualidad.

En el supuesto aquí enjuiciado se comprobó que, efectivamente, las notificaciones administrativas domiciliarias de los actos de liquidación tributaria (correspondientes a los años 1996, 1997 y 1998) no fueron efectuadas en el domicilio del destinatario las dos veces que exige el art.

251.3 del Reglamento del Servicio de Correos, aprobado por Decreto 1653/1964, de 14 mayo, sino una sola vez por cada liquidación en la calle YYY de Segovia, lugar donde no vivía desde hacía más de veinte años.

Por ello, esta institución consideró que la mera publicación de los sucesivos edictos en el Boletín Oficial de la Provincia de Segovia no era, por sí misma, una forma de notificación reglamentaria de la liquidación -al no existir la debida constancia en el expediente de que el servicio de correos hubiera intentado la entrega de dos repartos consecutivos y de las causas concreta que impidieron la entrega-, y como quiera que, ante un mecanismo concreto de notificación de un acto administrativo que pueda afectar negativamente a los derechos e intereses del notificado, deben cumplirse todos los requisitos -por formalistas que parezcan-, resolvimos, de acuerdo con los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, en los siguientes términos:

«Que previos los trámites pertinentes se proceda, de oficio, a decretar la devolución del ingreso indebido practicado a D. XXX así como el abono de los intereses legales de esa cantidad junto con el recargo de apremio y el interés de demora por el tiempo transcurrido desde la fecha de su ingreso en el tesoro hasta la ordenación del pago, por considerar nulas las liquidaciones embargadas».

El Ayuntamiento de Segovia no aceptó nuestra resolución fundamentando tal disconformidad en los informes emitidos por las Secciones Municipales de Tributos y Recaudación.

De especial interés nos parecen las medidas fiscales contempladas en la Ley 21/2002, de 27 de diciembre de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, introduciendo un nuevo modelo de financiación local que intenta modernizar el actual sistema tributario de los ayuntamientos, y que ha venido a dispensar una mayor protección a los discapacitados, con la ampliación del ámbito de la exención del impuesto sobre vehículos sin vincular este beneficio ni a la potencia fiscal del vehículo ni a su específica adaptación para su conducción por el discapacitado.

En el año 2003 se han recibido algunas consultas sobre este particular, destacando el expediente **Q/613/03**, en el que se interesaba saber cuál era la regulación exacta sobre esta materia pues se aludía a que desde el Ayuntamiento de León no se facilitaba información al respecto. La labor de esta Procuraduría, en esta clase de expedientes, se centra en trasladar al compareciente la normativa que regula la cuestión que suscita sus dudas.

En este caso concreto se le indicó que el art. 94 de la Ley de Haciendas Locales disponía los casos en que se preveía la exención del impuesto que nos ocupa, así están exentos del impuesto: “1....e) Los vehículos para personas de movilidad reducida a que se refiere la letra A

del anexo II del Reglamento General de Vehículos, aprobado por RD 2822/1998, de 23 de diciembre.

Asimismo, están 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.

Las exenciones previstas en los dos párrafos anteriores no resultarán aplicables a los sujetos pasivos beneficiarios de las mismas por más de un vehículo simultáneamente.

A efectos de lo dispuesto en este párrafo, se considerarán personas con minusvalía quienes tengan esta condición legal en grado igual o superior al 33 por 100.

2. Para poder aplicar las exenciones a que se refieren los párrafos e) y g) del apartado 1 de este art., 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.

En relación con la exención prevista en el segundo párrafo del párrafo e) del apartado 1 anterior, el interesado deberá aportar el certificado de la minusvalía emitido por el órgano competente y justificar el destino del vehículo ante el ayuntamiento de la imposición, en los términos que éste establezca en la correspondiente ordenanza fiscal”.

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 son también objeto de controversia por parte de los ciudadanos de Castilla y León.

En las quejas referentes a estas figuras impositivas se vienen apreciando las mismas cuestiones que hemos venido relatando en anteriores informes, como son las discrepancias con las comprobaciones de valores efectuadas por la administración regional, el retraso en la tramitación y notificación de estas comprobaciones, la motivación con la que son notificadas a los interesados, así como otras cuestiones referentes a la improcedencia de las liquidaciones propiamente dichas (**Q/884/02, Q/2193/02, Q/2194/02, Q/116/03, Q/321/03, Q/474/03, Q/677/03, Q/689/03, Q/1388/03, Q/1654/03, Q/2123/03, Q/2337/03 y Q/2357/03**).

Estas discrepancias con el proceder de las administraciones complica la gestión del impuesto y, además, incrementa el volumen de reclamaciones que se sustancian en el Tribunal Económico Administrativo Regional de Castilla y León.

Ciertamente, la comprobación de valores es probablemente uno de los temas que más controversia suscitan 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 la valoración propuesta por la 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 administrativos, dado que las peritaciones, aunque las practique un funcionario, son dictámenes.

Seguidamente pasamos a analizar alguna de las quejas más significativas tramitadas a lo largo del año 2003 por esta institución, todas ellas referidas a problemas comunes en que año tras año reincide la administración regional. Nos referimos a la excesiva dilación con que se

tramitan, en general, los expedientes de comprobación y a la falta de resolución expresa de los recursos planteados por los contribuyentes.

En el expediente **Q/884/02**, referido al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, se nos denunciaba, entre otros extremos, la falta de resolución expresa a varios escritos presentado ante la Sección de Impuestos sobre Sucesiones de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos, en fechas 8 de junio de 1995 y 24 de marzo de 1997, lo que contravenía las prescripciones contenidas en los arts. 42 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como el respeto al derecho de petición formulado por los ciudadanos y que ampara el art. 29 de nuestra Carta Magna.

Examinada la documentación, decidimos proceder a su admisión a trámite a cuyo efecto solicitamos informe a la Consejería de Economía y Hacienda. Del contenido del Informe emitido sobre el particular, en lo que afecta a este extremo, nada se decía ni se constataba que se hubiesen resuelto expresamente las sucesivas reclamaciones presentadas.

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 Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (en adelante 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 impone 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 puede 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.

Por todo lo cual 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, relativa a la obligación de velar porque las administraciones resuelvan expresamente en tiempo y forma las peticiones y reclamaciones que le hayan sido formuladas y las facultades que le otorga el Estatuto de Autonomía y el art. 19 de la Ley reguladora de esta institución se formuló, con fecha 14 de mayo de 2003, la siguiente resolución:

«Que se cursen las oportunas instrucciones a la Sección de la Sección de Impuestos sobre Sucesiones de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos, para que, en lo sucesivo, se de efectivo cumplimiento al deber -que se impone a toda Administración- de dictar resolución expresa, en plazo, sobre cuantas solicitudes o reclamaciones 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 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».

Al respecto, la Dirección General de Tributos y Política Financiera de la Consejería de Economía y Hacienda manifestó, en fecha 28 de mayo de 2003, que no sólo aceptaba la resolución en todos sus extremos sino que quería dejar constancia de su agradecimiento a esta institución por el estudio que sobre la obligación de resolver de forma expresa las peticiones y reclamaciones de los ciudadanos se había realizado.

En el expediente **Q/116/03**, se denunciaba la excesiva dilación en que había incurrido la Oficina Liquidadora de Distrito Hipotecario de Ponferrada (León) en la resolución y notificación de un recurso de reposición presentado en fecha 12 de septiembre de 2001.

En contestación a nuestro requerimiento de información, el Director General de Tributos y Política Financiera de la actual Consejería de Hacienda nos indicó:

«...se observa que en la tramitación del expediente se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, si bien tal y como se desprende del informe emitido por el Sr. Registrador de la Propiedad de Ponferrada la tramitación del expediente ha sufrido una dilación que no pasa de ser un retraso que se produce en determinados momentos por el volumen de trabajo de gestión tanto de la mencionada oficina gestora como de la Oficina Técnica de Valoración de Ponferrada.»

Por su parte, en el informe evacuado por la oficina Liquidadora de Distrito Hipotecario de fecha 21 de agosto de 2003, se pusieron de manifiesto las siguientes observaciones:

«Con fecha 03 de mayo de 2.001, tuvo entrada en esta oficina una escritura, con su correspondiente autoliquidación, que documentaba una entrega de bienes, en concreto de una vivienda en Ponferrada. El valor declarado fue de 48.080,97 euros, y la autoliquidación se practicó al tipo del 0,5%.

Iniciada la comprobación de valores, por medio de la página web de la Junta (www.jcyl.es/tributos) siguiendo las instrucciones de la Dirección General, se obtuvo un valor de 74.748,27 €.

Posteriormente se practicó la correspondiente liquidación complementaria, con una cuota de 134,90 €, que fue debidamente notificada al sujeto pasivo con fecha 5 de septiembre de 2001. Tal liquidación fue ingresada con fecha 2 de octubre de 2001, carta de pago 1712/01.

Con fecha 12 de septiembre de 2001, se interpuso recurso de reposición por el interesado en orden a manifestar su disconformidad con el valor comprobado y aportando copias de valoraciones realizadas por los servicios técnicos de la Junta.

A la vista de la documentación aportada, y para la resolución del recurso, se solicitó por esta oficina, con fecha 14 de diciembre de

2001, valoración técnica motivada, sin que hasta la fecha se haya recibido tal informe.

De todos los antecedentes y documentación que forman el expediente de la persona reclamante, no se observa irregularidad alguna por parte de esta oficina, puesto que sin el informe técnico, no se puede dictar una resolución que tenga posibilidades de ser mantenida en una posible reclamación económico administrativa, por no obrar en el expediente una valoración suficientemente motivada.

En conclusión, que la demora en la tramitación del recurso, responde, únicamente, a la tardanza del Servicio Territorial de Hacienda de León, en remitir la valoración solicitada».

En base a los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable, se formuló a la Consejería de Hacienda una resolución, ya que los hechos evidenciaban una quiebra total de los principios de economía, celeridad y eficacia que deben presidir la actuación de toda administración pública (recordemos: habían transcurrido más de 2 años desde que se interpusiera el Recurso de Reposición), a saber:

«El retraso de la administración supone un funcionamiento anormal de sus servicios públicos y los daños que este anormal funcionamiento pueden ocasionar, a uno u otro de los titulares del conflicto privado de intereses que la resolución expresa tardía

provoca, tienen que serle indemnizados por aplicación del principio de responsabilidad administrativa.

Por todo lo cual, 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, vengo a resolver:

Que se cursen las ordenes oportunas y se adopten las medidas necesarias -en cumplimiento de lo previsto en el art. 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre-, con la finalidad de que la resolución a los recursos de Reposición se acomoden a las previsiones legales contenidas en RD 2244/1979, de 7 de septiembre por el que se reglamenta el recurso de Reposición previo al Económico-administrativo, dando cumplimiento al art. 103 CE, aplicable a todas las administraciones públicas».

Con fecha 5 de diciembre de 2003 se recibió comunicación de la Consejería de Hacienda en la que se indicaba la aceptación de nuestra resolución. En los siguientes términos:

«...Al respecto esta Consejería ha de manifestar su plena aceptación de la resolución, así como su reconocimiento a la atención dedicada por esa institución en el estudio efectuado sobre la obligación de las administraciones públicas de resolver en plazo las peticiones y reclamaciones de los ciudadanos.

Únicamente interesaría dejar constancia de que el plazo contenido en la normativa vigente para resolver el recurso de reposición, ocho días, resulta claramente insuficiente, máxime en los casos como el planteado en la queja de referencia en que es necesario el dictamen de un técnico especializado. Esta obvia insuficiencia ha sido comúnmente reconocida y trata de salvarse en el Proyecto de Ley General Tributaria, actualmente en trámite parlamentario, que contempla para la resolución del recurso de reposición un plazo de un mes que puede ampliarse en dos meses más cuando fuese necesaria la emisión de informes.

También cabe señalar 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.

Respecto del expediente concreto al que se refería la queja cabe informar que el recurso de reposición ya ha sido resuelto por la Oficina Liquidadora de Ponferrada, una vez emitido el correspondiente dictamen por el técnico valorador».

Sobre el problema que estamos analizando resulta, asimismo, interesante llamar la atención sobre el expediente Q/401/02, referido nuevamente a la Oficina Liquidadora de Distrito Hipotecario de Ponferrada (León) pero, esta vez, por excesiva dilación en la práctica de la notificación

del expediente de tasación pericial contradictoria y de la correspondiente liquidación tributaria.

Entre otras razones el reclamante sostenía que dicha tardanza le había repercutido negativamente pues le había supuesto una lesión patrimonial al haber visto incrementado el cómputo total de los intereses de demora por causa no imputable al mismo.

En contestación a nuestro requerimiento de información, el Director General de Tributos y Política Financiera, con fecha 11 de octubre de 2002, manifestó:

«A la vista de la documentación obrante en los expedientes de referencia y tras el análisis del informe emitido por la Oficina Liquidadora de Distrito Hipotecario de Ponferrada no se observa ninguna irregularidad en la tramitación de este expediente y como se desprende del informe emitido por el Sr. Registrador de la Propiedad de Ponferrada la dilación sufrida en la tramitación del expediente no pasa de ser un retraso que, inhabitual, se produce en determinados momentos por el volumen de trabajo de gestión tanto de la mencionada oficina gestora como del Servicio Territorial de Economía y Hacienda».

Sin entrar en valoración alguna sobre la procedencia de la estimación o desestimación de los recursos por el órgano llamado a resolver es lo cierto que, tras un análisis del expediente cuyo traslado se nos facilitó, esta Procuraduría constató que los plazos de resolución del

procedimiento tributario propiamente dicho no fueron atendidos conforme a las normas procedimentales, de inexcusable observancia para las administraciones públicas.

En efecto, el art. 23.1 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes establece un plazo general de seis meses para resolver los procedimientos tributarios, aplicable en defecto del que pueda señalar la norma específica del procedimiento de que se trate. La norma recoge el mismo plazo para algún procedimiento específico, como son las consultas vinculantes o el procedimiento sancionador, y otros plazos distintos para otros procedimientos como, por ejemplo, para las actuaciones de comprobación, investigación y liquidación, llevadas a cabo por la Inspección de los Tributos.

El RD 803/1993, de 28 de mayo, por el que se modifican determinados procedimientos tributarios para adaptarlos a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge, por otro lado, distintos plazos para la resolución de algún procedimiento, plazos que han de considerarse vigentes a la vista de lo dispuesto en el citado art. 23.

En opinión de la doctrina, hay que entender que la entrada en vigor de la Ley 1/1998 supone la derogación tácita de lo dispuesto en el Real Decreto antes citado respecto a los procedimientos administrativos tributarios que no tienen plazo fijado para su terminación debiendo concluir que a éstos se les aplica el plazo general previsto en el art. 23, que supone

el reconocimiento de que todo procedimiento administrativo tributario - excepto el de apremio- tiene un plazo prefijado para su terminación.

Reseñada la situación imperante, en el expediente se ha podido constatar, de un lado, que desde que el compareciente interpuso el Recurso de Reposición (16 de julio de 1999) hasta que fue resuelto el mismo (21 de agosto de 2000) transcurrió más de trece meses; incumpléndose, en exceso, el plazo que establece el art. 15 del RD 2244/1979, de 7 de septiembre.

Pero es que, además, desde que se inició la Tasación Pericial Contradictoria (21 de septiembre de 2000) hasta que se trasladó el expediente al Servicio Territorial de Hacienda de León, a los efectos de iniciar las actuaciones que prescribe el art. 121.5 del Reglamento del Impuesto (9 de abril de 2001) transcurrieron más de seis meses. Y, desde que el expediente es devuelto por el Servicio Territorial a la Oficina Liquidadora de distrito Hipotecario de Ponferrada (10 de julio de 2001) hasta que ésta dicta resolución (7 de febrero de 2002), con el nuevo valor del perito tercero generándose una nueva liquidación, transcurrieron otros siete meses. En total más de 13 meses, lo que a todas luces excede el plazo de seis meses que debe presidir este tipo de actuación administrativa.

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.

En este sentido, entendemos que la responsabilidad de la administración por demora en sus actuaciones, que es lo que propugnamos, se comienza a reconocer por nuestra jurisprudencia la cual se pronuncia a favor de que los particulares no paguen más intereses de demora que los correspondientes al plazo de 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 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, sirva de cierre a esta cuestión 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 al principio de eficacia de la administración pública al que alude el art. 103.3 de la norma citada.

Por todo lo cual, 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 y las facultades que otorga el Estatuto de Autonomía y el art. 19 de la Ley Reguladora de esta institución, se estimó oportuno formular la siguiente resolución:

«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».

Al respecto, la Dirección General de Tributos y Política Financiera manifestó, en julio del 2003, la aceptación expresa a nuestra resolución en todos sus extremos, dejando constar su agradecimiento por el estudio que sobre la obligación de terminar dentro de plazo los procedimientos tributarios habíamos realizado.

Por otra parte, se señaló también que ese centro directivo había adoptado medidas a fin de acortar al máximo los tiempos medios de gestión de los expedientes tributarios.

2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales 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 o ampliación de servicio públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.

Lo que legitima, en definitiva, la exacción del tributo es la obtención del beneficio por el sujeto pasivo. Y es precisamente este beneficio lo que se pone en tela de juicio en muchas de las reclamaciones que se reciben en esta institución (**Q/634/03, Q/767/03, Q/1585/03, Q/1675/03, Q2090/03, Q/2259/03**).

En otras ocasiones, se muestra disconformidad con el establecimiento de la figura tributaria en sí misma, ya sea 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/756/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Las Navas del Marqués - Ávila- y **Q/991/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Villaturiel-León-). En ambos supuestos, una vez admitidas las mismas 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.

Los ciudadanos que se dirigen al Procurador del Común para plantear quejas relativas a la imposición de contribuciones especiales siguen insistiendo, en su mayoría, en los grandes retrasos de los ayuntamientos a la hora de resolver sus reclamaciones.

Expedientes como **Q/358/02**, correspondiente al Ayuntamiento de Langa de Duero (Soria), **Q/464/02**, correspondiente al Ayuntamiento de Vegaquemada (León) y la reclamación registrada tramitada con el número **Q/767/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Cistierna (León), han motivado que desde esta institución se hayan formulado resoluciones recordando a dichas corporaciones locales 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. Así, en el expediente **Q/358/02** tras haber reiterado a la administración, en dos ocasiones, su obligación de resolver en plazo todos los recursos que se presenten, aceptó expresamente nuestra resolución. En el mismo sentido, el expediente **Q/464/02**, si bien hizo falta reiterar nuestra resolución, en una ocasión, ante la falta de respuesta a la misma por parte del Ayuntamiento de Vegaquemada. Por último, en el expediente **Q/767/03**, a fecha de cierre del presente informe nos encontramos a la espera de recibir contestación a la resolución formulada.

En el expediente **Q/2235/02**, se denunciaba la defectuosa ejecución de una obra de pavimentación en la localidad de Santo Tomé del Puerto (Segovia); consecuencia de ello se discutía la procedencia de las contribuciones especiales liquidadas.

En opinión de quienes reclamaban, dichas obras no habían supuesto beneficio divisible alguno, más bien lo contrario, pues lejos de suponer

incremento del valor los inmuebles afectados los mismos habían sufrido una serie de daños materiales, con el consiguiente desmérito y la necesidad de actuaciones emprendidas por los particulares encaminadas a corregir los mismos.

Estimándose que la queja reunía los requisitos formales establecidos en nuestra Ley reguladora, se procedió a admitir a trámite la misma y a solicitar informe al Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto. Éste indicó en el mismo:

«1º.- En relación con los motivos de la queja formulada “obras pública anormalmente ejecutada al no adaptarse al principio de eficacia”, se adjunta copias de dos informes del técnico Director de las obras de pavimentación incluidas en los Planes Provinciales de la anualidad 1998, de la Diputación Provincial de Segovia, en los que se pone de manifiesto que la obra se realizó de conformidad con las alineaciones oficiales y el Proyecto redactado.

2º.- Es de señalar que hasta que no se notificó a los afectados por las obras la liquidación correspondiente a las Contribuciones Especiales, no se pusieron en conocimiento de este ayuntamiento las quejas de los vecinos, por las posibles irregularidades en la ejecución de las obras, irregularidades nunca demostradas.

3º.- En relación con los perjuicios evaluables económicamente, y nunca acreditados, es de resaltar que muchos de los propietarios de las fincas citadas, no han manifestado a este Ayuntamiento

ningún tipo de queja y de hecho la mayoría de ellos abonaron en plazo el importe de las Contribuciones Especiales... En relación con el resto de puntos de este párrafo hay que remitirse expresamente a los informes técnicos del Director de las obras.

4º.- Las posibles deficiencias, o los posibles perjuicios ocasionados nunca acreditados, que se señalan en el escrito sólo fueron puestos en conocimiento del ayuntamiento, cuando se notificó a los sujetos pasivos la liquidación correspondiente a las Contribuciones Especiales, cuando ya las obras hacía tiempo que estaban ejecutadas y totalmente terminadas.

Los recursos que se han interpuesto siempre han sido contra la imposición de las Contribuciones Especiales, nunca relativos a la ejecución de las obras por lo que las contestaciones a los mismos han sido en base a la normativa aplicable a dichos recursos, el Reglamento General de Recaudación y la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales, no el Reglamento de los Procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, y por supuesto no es acertado afirmar que carezcan de fundamentación».

Tras un detenido estudio de dicha información, y a la vista de lo expresado en el informe redactado por el director de las obras -cuyo traslado nos fue puesto de manifiesto junto con la restante documentación remitida-, esta institución decidió dirigirse al Ayuntamiento en el sentido

de resolver sobre la conveniencia, para el supuesto de no haber sido realizado todavía, de ejecutar las aceras y protección de las mismas con bordillos, aunque éstos fueran de escasa altura, tal y como se recomendaba por el arquitecto técnico.

En cuanto a las contribuciones especiales se refiere, no detectamos irregularidad en su imposición por lo que en ese punto, desde el momento en que la actuación administrativa se había desarrollado en términos acordes con la normativa aplicable, no resultó posible apreciar ilegalidad o contravención alguna a la que pudiera referirse la actuación de esta institución.

El Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto contestó a nuestra resolución con fecha 16 de octubre de 2003 en los siguientes términos:

«Las aceras con bordillos, que recomienda el Arquitecto Técnico Director de las obras en su informe, fueron colocadas al ejecutarse la obra dado que por esta corporación se consideraron como muy útiles y necesarias para la buena terminación de las mismas, solamente quedaba por hacer un pequeño tramo de unos veinte metros de acera y se realizó justo al mes siguiente de finalizar la obra, además de otras mejoras que tanto por consideraciones del Técnico Director como por apreciación de los particulares y la Corporación se realizaron con el fin de complementar las obras proyectadas.

Es decir, que podemos asegurar que la Corporación Municipal y el Técnico trataron siempre de mejorar al máximo las obras en cuestión, reiterándole nuevamente que la polémica suscitada sobre las mismas ha sido una maniobra política y de intereses de los reclamantes, (habrá observado que todas las reclamaciones han sido realizadas por la misma persona, aunque aparezcan firmadas por varios vecinos).

No obstante este Ayuntamiento manifiesta y agradece el interés demostrado sobre el tema, aceptando la resolución sobre el mismo».

3. TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS

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 aumento en el número de quejas tramitadas sobre el particular durante el año 2003.

Los problemas que se plantean en este ámbito son variados, desde disconformidades con el procedimiento de imposición de las tasas (Q/847/02, Q/1183/02, Q/1487/03) hasta el desacuerdo con el

procedimiento ejecutivo seguido para el cobro de las mismas (**Q/10/03, Q/194/03, Q/1311/03, Q/2018/03**).

Un cuestión permanente de preocupación es la cuantía de la tasa que los beneficiarios deben abonar por la prestación del servicio o la utilización del dominio público, bien por entender que lo que abonan no se corresponde con el servicio recibido (**Q/1499/02, Q/1894/02, Q/417/03, Q/1487/03**) 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/1935/02**).

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 tabloneros de anuncios, ha sido denominador común en casi todas las reclamaciones que hemos recibido. 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 institución 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, sino que tiene su base en la previsión contenida en el art. 124.3 de la Ley General Tributaria que previene que en los tributos de cobro periódico por recibo, una vez

notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente (las sucesivas liquidaciones) mediante edictos que así lo adviertan.

Sin duda, el domiciliar el pago de esta clase de tributo en una entidad bancaria evitaría afrontar la desagradable consecuencia de tener que pagar, además, el recargo de apremio y los correspondientes intereses de demora.

Resulta ilustrativo el expediente **Q/820/02**, correspondiente al Ayuntamiento de Pradosegar (Ávila) y relativo a la tasa municipal por el servicio de recogida de basura. La cuestión discutida era muy concreta: ¿debe tributarse por la mentada Tasa municipal cuando, según se ponía de manifiesto por el afectado, el servicio no se le prestaba al tener su vivienda a más de 500 metros del punto de recogida?.

Conforme establecen los arts. 20 y 26 de la Ley de Haciendas Locales para poderse exaccionar una tasa determinada es necesario que el municipio preste el servicio, y que éste beneficie especialmente al administrado o le afecte de modo particular, lo que en el caso que nos ocupa no acontece.

La situación denunciada estaba debidamente acreditada y documentada, motivo por el cual decidimos admitir la queja a trámite y solicita informe al Ayuntamiento de Pradosegar y a la Mancomunidad de Valle Amblés con objeto de obtener una información explicativa y conocer el alcance de la misma.

La petición de informe tuvo que ser reiterada en dos ocasiones, circunstancia que ha dilatado en el tiempo la tramitación del expediente en cuestión. Finalmente, recibimos adecuada respuesta en la que se nos comunicó que por Decreto se había acordado la ubicación de un contenedor en las proximidades de la vivienda, dando solución al problema denunciado.

La respuesta era expresiva de que se habían aceptado las pretensiones del compareciente, circunstancia que nos permitió la conclusión de nuestras actuaciones.

En otro orden de consideraciones, especial referencia merece el desacuerdo, mostrado a través de las quejas, por un buen número de ciudadanos con los ayuntamientos sobre la exigencia del pago de tasas municipales cuando no se han usado los correspondientes servicios (**Q/260/02, Q/432/02, Q/847/02, Q/1499/02, Q/417/03**, entre otros).

En estos casos se explica a los reclamantes que la obligación de contribuir nace desde el momento en que el ayuntamiento correspondiente presta el servicio por lo que, en el caso de la tasa por el concepto de alcantarillado, ésta se devenga simplemente por la conexión del alcantarillado a la red de colectores general, y ello porque en ese momento se ponen a disposición del sujeto pasivo los servicios municipales a fin de controlar las condiciones en que se realiza la acometida; criterio en todo ajustado, de suerte que sólo la prueba de que no se ha llevado a cabo la prestación de tal servicio haría improcedente la liquidación.

4. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

Una de las funciones en la que se ponen de manifiesto con mayor claridad las potestades de la administración es en el procedimiento de recaudación. Es una manifestación clara del principio de autotutela de la misma.

La competencia ejecutiva corresponde a la propia administración pública que dictó el acto administrativo. Es una de las prerrogativas especiales de que goza la administración de ejecutar por sí misma los actos y del que el apremio sobre el patrimonio del deudor es sólo un medio.

Los tributos deben ser pagados por el obligado en el lugar, tiempo y forma establecidos por las normas materiales y formales, para lo cual se le concede un plazo para hacer efectivo el pago de lo debido en concepto de prestación tributaria, a cuyo efecto realizado el acto de imposición, se notifica éste al obligado, con lo que se perfecciona la relación jurídico-tributaria.

A la notificación de la liquidación y del plazo para hacer efectivo su importe se une un requerimiento de pago. Si los sujetos pasivos dejan transcurrir el plazo de pago voluntario sin satisfacer las deudas, se procederá a la realización forzosa de sus bienes, sin nueva notificación ni requerimiento de pago. En igual forma se actúa respecto a recibos cuando han sido notificados colectivamente.

Precisamente, la aplicación del Reglamento General de Recaudación, aprobado por RD 1684/1990, de 20 de diciembre, en lo que hace referencia al embargo de "cuentas abiertas en entidades de crédito", ha originado la presentación de algunas quejas ante esta institución. Los expedientes **Q/2270/02**, **Q/46/03**, **Q/194/03**, **Q/569/03**, y **Q/304/03** son ejemplos de ello.

En ocasiones, se producen trabas indirectas de sueldos, salarios, pensiones o cantidades equivalentes a través del embargo del dinero depositado en las cuentas corrientes en entidades bancaria que los arts. 1.449 y 1.451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil declaran expresamente inembargables, en el caso de que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.

Tal fue el caso del expediente tramitado bajo el número **Q/46/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Valladolid. En la mentada queja se hacía alusión a dos asuntos que, si bien incidían ambos en el embargo practicado, traían su causa en una deuda tributaria del compareciente derivada del Impuesto sobre vehículos de Tracción Mecánica, por un lado, y, de otro, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Con referencia al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica se denunciaba que, a pesar de que dicho vehículo había sido decomisado en el año 1997 (en cumplimiento con la ejecutoria del Juzgado de Instrucción nº 1 de Melilla y, por ende adjudicado al Estado Español), se le venía

girando el reseñado tributo en los ejercicios posteriores a la sentencia de referencia.

Mención aparte lo constituía la segunda de las cuestiones sometidas a la valoración por esta Procuraduría, concerniente a la recaudación efectuada en vía ejecutiva del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana por una vivienda de la que, según se nos señalaba, había sido expoliado, estando su recuperación en proceso judicial lo que obligaba a su familia a vivir en otra vivienda alquilada desde finales del año 1997.

Como puede apreciarse, el escrito del interesado planteaba varias cuestiones pero la razón de fondo era común: el Ayuntamiento de Valladolid había ordenado un embargo, por importe de 76,17 €, en una cuenta de la que era cotitular el hijo del deudor y donde los únicos ingresos que se efectuaban en la misma respondían a la pensión de alimentos (150.25 €) que mensualmente ingresaba la madre biológica del niño.

Siendo ello así, el autor de la queja solicitaba la intervención de esta institución a fin de que por esa Corporación se revisara el expediente tramitado al efecto y se procediera a la devolución de lo embargado por considerarlo no ajustado a derecho.

Así delimitado el objeto del expediente de queja y una vez constatado el mismo con los documentos aportados, decidimos admitir la queja a trámite y solicitar informe al Ayuntamiento de Valladolid.

En contestación a nuestra solicitud de información se remitió un exhaustivo informe, elaborado por el Jefe de la Sección de Recursos, en el que se hicieron constar las observaciones que a continuación se transcriben:

«...específicamente en lo que respecta a las circunstancias concernientes a las dos cuestiones planteadas en queja ante el Procurador del Común de Castilla y León, se informa de los siguientes extremos:

Primera cuestión: 1.- Se ha seguido el expediente ejecutivo para el cobro en vía de apremio de aquellas y otras deudas, expediente del que se remite copia completa y que ha sido finalizado el 6-5-2003 tras haberse liquidado alguno de sus débitos y dado de baja por insolvencia otros mediante Decreto 3743/03.

2.- El vehículo ha figurado y sigue figurando en el Registro de la Dirección General de Tráfico bajo la titularidad de Don AAA sin que se haya modificado la misma y sin que, hasta la aportación de copia de la Audiencia Provincial de Málaga incluida en la documentación del Sr. Procurador, conste en este Ayuntamiento acreditación de otra realidad.

Que estos extremos fueron ya resueltos en el Decreto 9451, de 12 de noviembre de 1999, notificado al interesado el 3-12-99, cuya copia se adjunta.

Por lo tanto, han venido siendo girados los distintos recibos del Impuesto, incluyendo el de 2003, sin perjuicio de que no hayan sido liquidados al formar parte con otros del Decreto de baja por insolvencia antes citado.

3.- Que, a la vista de la documentación referida de la Audiencia Provincial de Málaga, se procederá por parte del Servicio de Gestión de Ingresos a la baja definitiva del vehículo a efectos tributarios locales desde el ejercicio 1998, entendiendo que la adjudicación se ha producido en el año 1997. Ello no obsta a que debería solicitarse por el interesado ante la Dirección General de Tráfico su baja en dicho organismo.

Segunda cuestión: 1.- Referente al Impuesto sobre Bienes Inmuebles con referencia catastral YYY y con independencia de las cuestiones litigiosas de orden civil que el recurrente tenga pendiente, siguen girándose hasta el ejercicio actual los pertinentes recibos a su titular Don AAA.

2.- En el curso del referido expediente ejecutivo 17845/1991 se procede, entre otras actuaciones, para el logro de la recaudación de las deudas al embargo de cuenta bajo titularidad del deudor al amparo de la normativa vigente.

En relación con este embargo se presenta recurso, alegando la cotitularidad con el hijo y el cobro de pensión de alimentos, que se resuelve, en sentido desestimatorio, al amparo de dicha normativa,

mediante Decreto 1379 de 5-2-2003 notificado el 20-2-2003, cuya copia se adjunta y a cuya motivación me remito.

En definitiva, se considera que se han tramitado conforme a derecho, sin perjuicio de las reclamaciones judiciales a disposición del deudor, tanto las actuaciones de gestión como las de recaudación teniendo en cuenta el conocimiento y acreditación documental que ante ambos Servicios (de Gestión de Ingresos y de Gestión Recaudatoria) se tenía y tienen en cada momento.

Del examen del contenido del citado Decreto número 1379/03, de fecha 5 de febrero, hacemos especial hincapié en la fundamentación jurídica esgrimida, concretamente en lo concerniente al embargo practicado en la cuantía de 76,16 €, a saber: "...Que respecto al embargo de la cuenta bancaria, hay que tener en cuenta lo señalado en el art. 132.3 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, que indica: «cuando en la cuenta afectada por el embargo se efectúe habitualmente el cobro de sueldos, salarios o pensiones, deberán respetarse las limitaciones a que se refiere el art. 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil respecto del importe de dicha cuenta correspondiente al sueldo, salario o pensión de que se trate, considerándose como tal el último importe ingresado en dicha cuenta por ese concepto».

Que el saldo de la cuenta de Caja España en el momento de realizarse el embargo (29-10-02) era 302,59 €, mientras que el

importe de la última imposición realizada de 150, 25 €, por lo que se podría haber retenido hasta la diferencia entre ambas cantidades, habiéndose embargado solamente 76,17 €, por lo que hay que considerar que el embargo realizado es conforme a derecho...».

A la vista del contenido de dicho informe, de la documentación obrante en esta Procuraduría y tras el estudio de la normativa aplicable, nuestro estudio se centró en determinar si el Ayuntamiento de Valladolid había ajustado o no a derecho su proceder al embargar a D. AAA la cantidad de 76,17 € en la cuenta corriente que tenía abierta en la entidad financiera de Caja España, puesto que no era necesario entrar en los demás puntos manifestados por el reclamante en su escrito de queja.

El art. 607.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC) contempla expresamente, cuando trata el embargo de sueldos y pensiones, que es inembargable el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional...

Por su parte el art. 609 de la LEC preceptúa que el embargo trabado sobre bienes inembargables será nulo de pleno derecho.

Partiendo de los anteriores preceptos se deduce en buena lógica que el embargo que se pretendía realizar debía acogerse necesariamente a los límites legalmente establecidos; sin poder admitir, por ende, como ajustada a derecho, la posibilidad de recaudar en contra del dato anterior y mucho

menos atendiendo a argumentos tan peregrinos como los esgrimidos en el Decreto 1379/03.

En un examen del expediente administrativo a que nos referimos se advierte que el saldo de la cuenta de Caja España en el momento de realizarse el embargo (29-10-02) era de 302,59 €

La cuestión que es objeto de la presente resolución no dejaba, ciertamente, de ser polémica. En suma, se centraba en determinar si el importe de la imposición realizada en la libreta de ahorros del compareciente en cuyo caso la suma ingresada en el Banco resultaba totalmente inembargable por imperativo legal del art. 607.1 LEC.

Dos circunstancias permiten enmarcar la cuestión:

1.–El concepto pensión al que se refiere el art. 607 LEC abarca las prestaciones económicas en concepto de pensión de alimentos.

2.–La inspiración intelectual que mueve al legislador a establecer límites a la embargabilidad ha sido suficientemente tratada por nuestro Tribunal Constitucional. Así, en su sentencia 113/1989, de 22 de junio dice que resulta razonable y congruente crear una esfera patrimonial intangible a la acción ejecutiva de los acreedores que coadyuve a que el deudor pueda mantener la posibilidad de una existencia digna, y dentro de dicho límite se contiene un absoluto –el importe del salario mínimo interprofesional– y otros relativos representados por la escala prevista en el art. 607.2 LEC. La previsión legal de inembargabilidad responde al fin social de crear o

procurar la subsistencia que al salario y demás percepciones atribuye el art. 35.1 de nuestra Constitución. Por ello, el Tribunal Constitucional, en la meritada sentencia señalada a mero título de ejemplo, sostiene que el respeto a la dignidad humana, configurada como el primero de los fundamentos del orden político y de la paz social en el art. 10.1 CE, impide que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de sacrificar el mínimo vital del deudor, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales.

En atención a las anteriores consideraciones, desde esta institución se consideró que el resultado del saldo obrante en una libreta de ahorros en la que exclusivamente se abona la pensión de alimentos al hijo del deudor tributario debía quedar sometida al mismo régimen de inembargabilidad absoluta que por naturaleza ostenta la pensión inferior al importe mensual del salario mínimo interprofesional, pues en otro caso se frustraría la finalidad institucional que se intenta perseguir.

El fundamento final era el mismo y el tratamiento, por tanto, debía ser igual. En suma, la inembargabilidad debía decretarse sin perjuicio de que la traba se concretase sobre otros bienes, por el momento no conocidos.

Por todo ello, se formuló al Ayuntamiento de Valladolid la siguiente resolución:

«Que previos los trámites pertinentes se proceda, de oficio, a decretar la nulidad del embargo practicado sobre el saldo existente en la libreta de ahorros de D. AAA en la entidad financiera de Caja

España Inversiones -nºccc- con devolución del importe embargado (76, 17€), así como al abono de los intereses legales de esa cantidad y el interés de demora por el tiempo transcurrido desde la fecha de su ingreso en el Tesoro hasta la ordenación del pago».

Nuestro posicionamiento no fue aceptado por el Ayuntamiento de Valladolid, del que recibimos repuesta en el sentido de ratificarse en sus argumentos iniciales.

«...habiendo examinado la fundamentación jurídica de la resolución referida esencialmente a la inembargabilidad de cualquier cantidad de una cuenta bancaria en la que se perciban salario, sueldo, pensión o retribuciones equivalentes, se estima, con base en la interpretación estricta de la normativa tributaria vigente así como en la doctrina más generalizada y el criterio jurisprudencial más extendido, que por parte de este ayuntamiento se ha actuado conforme a derecho y no procede seguir la resolución del Procurador y decretar, como solicita, la nulidad del embargo y la devolución del importe embargado y los intereses pertinentes.

En primer término, ha de ratificarse lo expuesto en los considerandos del Decreto de Alcaldía 1379/03 de 5 de febrero, al invocar el art. 132.3 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria y mantener que la actuación derivada del embargo de la cuenta fue, asimismo, conforme a derecho.

El reconocimiento del principio de inembargabilidad de determinados bienes o derechos, pacífico y de abundantes precedentes en nuestro ordenamiento jurídico, que pretende efectivamente asegurar el cumplimiento de los mandatos constitucionales de protección a la infancia, mantenimiento de la salud y otros, resumidos en el respeto a la dignidad humana, obliga al despliegue de una acción normativa razonable y congruente para crear una esfera patrimonial intangible a la acción ejecutiva de los acreedores (privados o públicos) que coadyuve a que el deudor pueda mantener la posibilidad de una existencia digna.

Sin embargo, las declaraciones legales de inembargabilidad han tenido y tienen limitaciones cuantitativas con objeto de que no se incumplan las reglas de proporcionalidad y el derecho también constitucional a la tutela judicial efectiva.

Para que dicha proporcionalidad se cumpla es preciso que la declaración legal de inembargabilidad se desenvuelva dentro de los límites cuantitativos que resulten imprescindibles para asegurar el mínimo económico vital de sus beneficiarios y no los sobrepasen de manera tal que se extienda su inmunidad frente a la acción ejecutiva de los acreedores en cuantía que resulte excedente a ese mínimo vital, pues en este caso se estará sacrificando el derecho fundamental de los acreedores a hacer efectivo el crédito judicialmente reconocido más allá de lo que exige la protección de

los valores constitucionales que legitima la limitación de este derecho.

Por ello y en conclusión, precisamente la Sentencia del TC 113/89, de 22 de junio, que se cita por el Procurador del Común ratifica, con fundamentos jurídicos como los anteriormente referidos, la limitación de la inembargabilidad, al fallar declarando inconstitucional el art. 22.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social en cuanto prohíbe el embargo de las prestaciones de la seguridad social de manera incondicional y al margen de su cuantía.

...

De un modo u otro y de forma sintetizada, la interpretación común a estos pronunciamientos es la de que el embargo de la pensión no puede confundirse con la traba de la cuenta en la que el pensionista ingresa aquella, siendo preciso distinguir entre el embargo de pensiones a que se refiere la Ley de Enjuiciamiento Civil del embargo de dinero en cuenta abierta en entidades de depósito y que lo que el legislador ha declarado inembargable son determinadas pensiones, en sentido estricto, en tanto que este concepto es diferente de la aplicación o destino que el preceptor de la pensión haga con el importe de la suma obtenida y si la deposita en cuenta bancaria a partir de ese instante la cuantía recibida se convierte en depósito bancario y, como tal, susceptible de ser

embargado, (primero en el orden de prelación de esta operación según el art. 112 del Reglamento General de Recaudación)...».

De distinto contenido el expediente tramitado bajo el número **Q/1337/02** en el que se cuestionaba la procedencia de las liquidaciones tributarias de vencimiento periódico giradas por el Ayuntamiento de Villaquilambre (León). En particular se denunciaba el error en que se incurría a la hora de emitir los recibos de los distintos tributos que recaudaba esa corporación, a través de la Diputación de León, habida cuenta que éstos seguían girándose a nombre del esposo de la compareciente fallecido en el año 1991.

Delimitado el objeto del expediente de queja y una vez constatado el mismo con los documentos aportados al expediente, decidimos admitir la queja a trámite y solicitar informe al Ayuntamiento de Villaquilambre.

La respuesta recibida vino a poner de manifiesto, de forma breve, que el Ayuntamiento de Villaquilambre no tenía inconveniente en hacer las gestiones oportunas ante el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, quien tenía delegada la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles -altas, bajas, modificaciones-, siempre que se presentara copia de escritura de propiedad, DNI y últimos recibos.

La respuesta era expresiva de que se habían aceptado las pretensiones del reclamante, motivo por el cual decidimos dar por concluidas nuestras actuaciones, comunicándolo al interesado y agradeciendo a la administración la colaboración prestada.

5. DEVOLUCIONES

El retraso de las devoluciones de ingresos indebidos interesadas por los contribuyentes en un momento dado y la falta de resolución a las reclamaciones presentadas a tal fin son motivo reiterado de queja ante esta institución.

Retraso que no se refiere, sólo, a la devolución de la cantidad una vez reconocida mediante resolución administrativa, sino también al retraso en la tramitación del correspondiente procedimiento para reconocer el derecho a la devolución (**Q/2188/02, Q/2240/02, Q/385/03**). Por lo tanto, el motivo no debe buscarse necesariamente en causas puramente económicas o de tesorería de la administración sino también en la organización y en los medios humanos y materiales que la administración dedica a la tramitación de este tipo de procedimientos, respecto de los cuales el silencio administrativo es práctica habitual. Ello sitúa al contribuyente en la difícil situación de decidir si espera a una resolución expresa que nunca llega o instar un recurso contencioso administrativo para el cobro de una liquidación ingresada y que fue debidamente anulada mediante resolución.

En ocasiones nuestra intervención sirve para que el ente local cuestionado proceda a resolver expresamente la reclamación. Es el caso del expediente **Q/1224/02**, correspondiente al Ayuntamiento de León, en el que el reclamante denunciaba que desde el mes de enero del año 2000 estaba a la espera de una respuesta a su reclamación. La Corporación Local nos

confirmó que la resolución había sido dictada en el mes de enero del año 2003 en sentido desestimatorio.

Sobre este punto, esta institución ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, recordando 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.

En la queja **Q/244/03**, nuevamente, el Ayuntamiento de León fue puesto en entredicho a raíz de una reclamación (pendiente de resolver, transcurrido con creces el plazo legalmente establecido para ello) referida a un cobro indebido correspondiente al concepto de cuota de comedor en guardería municipal, girado en el mes de agosto.

El escrito del interesado y las alegaciones jurídicas que se formulaban en el mismo eran precisas en cuanto a la cuestión que planteaba ante esta institución, motivo por el cual admitimos la queja a trámite y decidimos solicitar informe al Ayuntamiento de León para que se aclarara la situación en la que se encontraba la devolución interesada.

La petición de informe fue debidamente atendida mediante escrito en el que se manifestó:

«Con fecha 25 de septiembre de 2002, tuvo entrada en el Registro General de este Ayuntamiento instancia suscrita por D. XXX, en solicitud de devolución de cantidad satisfecha en concepto de

precio público por el servicio de comedor en, Guarderías Infantiles del mes de agosto, referido al hijo del reclamante, alegando que en el citado mes el servicio de comedor no se prestó.

Recabados los informes pertinentes del personal responsable de las Guarderías Infantiles Municipales, se comprobó la veracidad de lo alegado, de manera que, con fecha 12 de marzo de 2003, fue dictada resolución por la Alcaldía estimando la petición del reclamante y ordenando la devolución de 32,45 €, a que ascendía lo abonado por el concepto antedicho. La notificación de dicha resolución fue recibida por el interesado con fecha 21 de marzo de 2003.

Por su parte, los Servicios Municipales de Intervención y Tesorería informan que la devolución acordada se ejecutó el 9 de abril de 2003, fecha en que se ordenó el ingreso de 32,45 € en cuenta bancaria de titularidad del interesado».

A la vista de lo expuesto pudimos constatar que, aunque con cierto retraso, la administración había efectuado la devolución del ingreso indebido realizado por el compareciente; circunstancia que permitió la conclusión de nuestras actuaciones, lo cual fue comunicado al interesado.

ÁREA K

ÁREA K

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES, TRÁFICO

Expedientes Área.....	410
Expedientes remitidos a otros organismos	11
Expedientes admitidos.....	294
Expedientes rechazados.....	65

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1.1. Responsabilidad patrimonial

Dentro de este apartado se incluyen las quejas de ciudadanos que se consideraban perjudicados por alguna actuación municipal y solicitaban la intervención del Procurador del Común para conseguir su reparación de la administración local, que por el momento les había sido denegada.

A continuación se recoge una selección de los casos que dieron lugar a la formulación de resoluciones en materia de la responsabilidad patrimonial a algunos ayuntamientos de la comunidad autónoma.

1.1.1. Daños en finca como consecuencia de obras públicas municipales. Ausencia de tramitación de solicitud del interesado

La denuncia sobre unos daños causados en una finca ubicada en el término municipal de Turégano (Segovia) con ocasión de las obras realizadas por el Ayuntamiento consistentes en la apertura de zanjas y colocación de una arqueta dio lugar al expediente **Q/1055/03**.

En la respuesta procedente del Ayuntamiento se indicaban los términos del acuerdo que se había adoptado, según el cual *“los daños deben ser acreditados y hasta la fecha en este Ayuntamiento no se ha acreditado ningún tipo de daños”*, acuerdo que *“agota la vía administrativa”* y frente al cual se ofrecía al interesado la posibilidad de interponer recurso potestativo de reposición o contencioso administrativo, de lo cual se desprendía el carácter de resolución desestimatoria de la solicitud indemnizatoria.

Todo ello llevó a recordar al Ayuntamiento los preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que rigen en materia de responsabilidad patrimonial, y las normas del procedimiento general para la determinación de esa responsabilidad, previstas 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.

La negativa a asumir la responsabilidad patrimonial se basaba en la falta de acreditación de los daños, pero lo cierto es que no se habían cumplido las formalidades legales para llegar a esta conclusión, pues el expediente únicamente constaba de la solicitud inicial del perjudicado y la resolución denegatoria de la misma.

El procedimiento general en materia de responsabilidad patrimonial tiene por objeto comprobar la realidad del daño o lesión invocado por el interesado, la relación de causalidad con el funcionamiento normal o anormal de un servicio público y, en su caso, la fijación de la cuantía indemnizatoria.

Para la determinación de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial en el caso concreto, el órgano que tramite el procedimiento deberá observar las reglas previstas en la Ley 30/1992 (arts. 78 a 86) y las específicas previsiones del Reglamento. En este sentido, el art. 6 del Reglamento dispone que el interesado acompañará a su reclamación cuantas alegaciones, documentos e informaciones estime oportunos, proponiendo los medios de prueba de que intente valerse, pero también debía tenerse en cuenta que, según el art. 7, el órgano que tramite el procedimiento deberá llevar a cabo los actos de instrucción necesarios para comprobar los datos en virtud de los cuales deba dictarse la resolución.

La Ley 30/1992 prevé un trámite de audiencia al interesado en su art. 84 una vez instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, para que en un plazo no inferior a diez

días ni superior a quince, pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes. En términos análogos se prevé este trámite en el art. 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Su finalidad consiste en conocer las actuaciones practicadas hasta ese momento en el expediente y formular, si es su deseo, nuevas alegaciones. La audiencia al interesado se debe verificar inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, esto es, cuando se hayan practicado todos los actos de instrucción (pruebas e informes) necesarios para la resolución del expediente.

En este caso no constaba que el órgano instructor hubiera cumplido con ninguno de los trámites previstos en la Ley 30/1992 y en el RD 429/1993, generando una situación de indefensión en el reclamante, por lo cual se dirigió al Ayuntamiento de Turégano la siguiente resolución:

“Que, previos los trámites que correspondan, se revoque la resolución denegatoria de la solicitud de responsabilidad patrimonial, continuando la tramitación posterior a la presentación del escrito de reclamación con arreglo a las previsiones legales y reglamentarias mencionadas.”

Dicha resolución no obtuvo respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

1.1.2. Daños causados en la instalación eléctrica subterránea de una finca

El expediente **Q/245/02** versaba sobre los daños producidos en la conducción eléctrica de una finca situada en el término municipal de Corullón (León), que discurría por el subsuelo de la misma como consecuencia de la ejecución de las obras de pavimentación del camino.

La reparación de la instalación eléctrica había sido solicitada por el interesado en escrito dirigido al Ayuntamiento de Corullón, sin que, según afirmaba el reclamante, hubiera recibido ninguna noticia posterior.

Tampoco en este caso la reclamación del perjudicado había dado lugar a ninguna tramitación posterior, en contraposición a lo prescrito 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.

No se había emitido informe del servicio cuyo funcionamiento había ocasionado la presunta lesión y tampoco se había abierto un trámite de audiencia al interesado.

El informe municipal señalaba lo siguiente:

“Se ha buscado en el Registro de entradas de documentos de esa fecha sin que haya sido encontrado en el Ayuntamiento”...

“presuponiendo que existía ese escrito de solicitud, podemos

entender que el mismo inicia el expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración.

El art. 142.7 de la Ley 30/1992 establece que si no recae resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización. Por lo que en este caso, este escrito pidiendo la reparación se podría entender que inició el procedimiento de responsabilidad patrimonial, pero como quiera que no recae resolución expresa en el plazo de seis meses desde que se inició, o en su caso se haya formalizado acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular. Por lo que en este caso y además fundándose en que la instalación eléctrica del particular es totalmente irregular y dado que no se ha dictado ninguna resolución expresa se podría entender desestimada al operar la figura del silencio administrativo en la solicitud de reparación de daños y perjuicios”.

Se indicó al Ayuntamiento de Corullón que tales argumentos no podían ser compartidos por el Procurador del Común, pues el silencio no puede favorecer a la administración que lo ha causado. La jurisprudencia en esta materia ha declarado que el ejercicio de acciones dimanantes de responsabilidad patrimonial no puede quedar condicionado, ni menos obstaculizado por el silencio de la administración. (STS 15-10-90, 6-11-90, 5-12-91, 9-3-92).

En cuanto al tema de fondo, la posibilidad de imputar al Ayuntamiento la responsabilidad por los daños causados, dependía de que concurrieran todos los requisitos exigidos por la ley para ello.

La respuesta emitida por el Ayuntamiento no negaba la existencia del perjuicio, pues en ella se indicaba lo siguiente:

“Parece ser cierto que se produjo un daño en la instalación eléctrica de esa finca, si bien hay que matizar o explicar la situación de esa instalación. Parece ser que la misma se encontraba en una zona de dominio público, en una calle y enterrada, pero muy superficialmente, calle que luego se pavimentó por el Ayuntamiento.

Además dicha instalación se había llevado a cabo por el particular en una obra sin licencia urbanística y sin ninguna autorización para el uso de dominio público, se desconocía por parte del Ayuntamiento la ubicación de dicha instalación, repito, colocada irregularmente por el particular”.

Frente a ello el interesado alegaba que la obra había sido autorizada en su día por el Ayuntamiento de Turégano, aunque no aportaba el documento que lo acreditara.

Se estimó que la propia Administración, en función del informe de sus servicios y de las alegaciones y pruebas presentadas por el interesado y, después de la tramitación del procedimiento administrativo de

responsabilidad patrimonial, debía pronunciarse sobre la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento de la Administración y la lesión causada al reclamante.

Por estas razones se dirigió al Ayuntamiento de Turégano la siguiente resolución:

“Que se establezcan los mecanismos correspondientes para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad patrimonial planteado, 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.”

El Ayuntamiento no manifestó su postura frente a la anterior resolución.

1.1.3. Daños en cimentación de una vivienda como consecuencia de la realización de aceras. Omisión del trámite de prueba en la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/551/02**, el reclamante manifestaba la posible existencia de responsabilidad municipal por los daños producidos en su vivienda situada en el municipio de El Perdigón, en la provincia de Zamora, como consecuencia de las obras de acerado realizadas en la vía.

Según afirmaba la interesada *“al realizar los trabajos, dañaron los cimientos, las paredes de la casa se agrietaron y en la actualidad la vivienda corre peligro de derrumbamiento, sin que después de varias reclamaciones, el problema se haya solucionado”*.

El Ayuntamiento reconocía que *“no se llevó a cabo expediente de responsabilidad patrimonial al respecto, pero sí se realizó un informe técnico por el área de obras de la Diputación Provincial de Zamora”*.

Por otro lado, el informe evacuado por el ingeniero técnico director de las obras indica *“es difícil decir con toda precisión a qué es debida la presencia de humedades, ni siquiera se sabe si éstas existían antes de realizar la pavimentación, pero, en ocasiones, este problema se ha resuelto construyendo una zanja de drenaje paralela a la fachada y con un nivel inferior al del pavimento de la casa”*.

El funcionamiento de los servicios públicos municipales era indiscutible, constituido por la competencia que a los Ayuntamientos le otorga el art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, entre otras, para pavimentación de vías públicas urbanas.

La duda sobre la vinculación de los perjuicios a las obras de pavimentación, 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.

Estas razones llevaron a la formulación de 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 D. X.

- 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.”

Con fecha 27-1-04 se recibió del Ayuntamiento de El Perdigón una comunicación en la que se daba cuenta de la adopción por el pleno de un acuerdo para solucionar el problema, acuerdo que también le había sido notificado al afectado, con lo cual el expediente fue archivado.

1.1.4. Funcionamiento anormal del servicio de saneamiento

El interesado en el expediente **Q/2017/01** denunciaba los perjuicios causados por el funcionamiento del pozo de recogida de vertidos urbanos, situado en el término municipal de Quintanilla del Agua y Tordueles, en la provincia de Burgos.

La persona que formulaba la queja manifestaba que, una vez que había tenido conocimiento del anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia del proyecto de la obra de mejora de la red de saneamiento en Quintanilla del Agua, había presentado una reclamación ante el Ayuntamiento, ya que temía la derivación de aguas residuales hacia su pozo de agua potable. Sin embargo sus alegaciones habían sido desestimadas.

Cuando se produjeron los daños temidos por el afectado, éste comunicó al Ayuntamiento la contaminación de su pozo, hecho que habían comprobado personalmente algunos miembros de la Corporación.

Entre los efectos que se habían producido según el denunciante, a consecuencia del deficiente funcionamiento de la bomba del pozo de residuos, se encontraba el desbordamiento de las aguas fecales, aguas que habían invadido no sólo su pozo, también la cuneta de la carretera, creando un foco de infección con emanación de olores desagradables y presencia de insectos.

La explicación verbal que le habían ofrecido los miembros de la Corporación señalaba como causa del vertido, las filtraciones procedentes

de una conducción de recogida de aguas pluviales próxima al pozo del reclamante y que, tal vez, con las obras realizadas para la instalación del sistema de residuos, podía haber sufrido algún desperfecto.

La solución ofrecida hasta el momento por el Ayuntamiento había consistido en proporcionar agua para regar mediante cisternas y tomar una muestra de agua para analizarla, pero subsistía el problema del incorrecto funcionamiento del servicio.

La queja fue admitida a trámite, cursando al Ayuntamiento de Quintanilla del Agua y Tordueles una solicitud de informe sobre la cuestión planteada. La respuesta remitida por el Ayuntamiento negaba la producción de los daños en los términos siguientes:

“Al día de hoy, y por lo que respecta a la obra llevada a cabo de mejora de la red de saneamiento en Quintanilla del Agua, no se ha ocasionado ninguno de los perjuicios relacionados en el escrito.

No ha existido ningún tipo de contaminación del pozo al que se alude; no ha habido ningún foco de infección, ni malos olores, ni la presencia de insectos.

Si bien les podemos indicar que dicha obra, al final, fue ejecutada con una tubería de pvc enterrado por si hubiese algún tipo de vertido urgente, atendiendo a la alegación que uno de los vecinos formuló en su momento, a cuyo efecto adjuntamos fotocopias.

Con respecto al enturbiamiento del pozo, y no contaminación, viene ocurriendo desde mucho antes de la ejecución de dicha obra como describe el vecino al que se alude antes en uno de sus escritos”.

La declaración de responsabilidad patrimonial por los daños que sufría el denunciante, como en todos los casos en que se plantea este tema, dependía de la concurrencia de todos los requisitos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la imposición de la obligación de reparar los mismos a la Administración, en este caso, local.

La controversia se producía en este supuesto sobre la atribución causal de los daños al funcionamiento anormal de la red municipal de saneamiento por la saturación de la canalización, hechos afirmados por el interesado y negados en el informe municipal.

La relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento del servicio debía examinarse a la luz de los diferentes informes técnicos que se hubieran emitido al respecto, aunque el Ayuntamiento no aportaba ningún informe que analizara pormenorizadamente la realidad e incidencia causal del funcionamiento de la red de saneamiento en la situación del pozo.

De la documentación obrante en el expediente resultaba:

- La respuesta municipal reconocía un enturbiamiento del pozo aunque se negaba la aplicación del término contaminación, sin que la diferenciación se avalara por medio de informe técnico alguno.

- También se indicaba que la contaminación ya se producía en fechas anteriores a la realización de la obra de la red de abastecimiento general, aunque tampoco se aportaba prueba técnica de este extremo, negado expresamente por el interesado.

- El acuerdo del pleno del Ayuntamiento en virtud del cual se desestimaba la alegación formulada por el reclamante durante el periodo de información pública del proyecto y el informe del autor del proyecto en base al cual se había adoptado dicho acuerdo, tampoco demostraban que los daños no se hubieran producido.

Resultaba contradictorio que por un lado se afirmara que se había atendido la alegación de uno de los vecinos, cuando en realidad había sido formalmente desestimada; de lo que resultaba que el proyecto inicial de la obra había sido modificado en la práctica, lo que era síntoma de que se había detectado alguna anomalía.

- El reclamante afirmaba que cada vez que llovía el pozo acusaba la contaminación.

Lo cierto es que la responsabilidad de las administraciones que por imperativo legal se fija para resarcir de los daños o lesiones que sufran los particulares a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, es un tipo de responsabilidad puramente objetiva.

La responsabilidad patrimonial de la Administración se define como una responsabilidad directa y objetiva, una vez que el daño se

produce debe la Administración reparar el mismo, independientemente de que el funcionamiento del servicio haya sido normal o anormal.

La cobertura patrimonial de toda clase de daños que los administrados sufran en sus bienes a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, incluye a la total actividad administrativa, abarcando, por tanto, todo el tráfico ordinario de la Administración.

De ahí que cuando se produzca un daño en el patrimonio de un particular, sin que éste venga obligado a soportarlo en virtud de disposición legal o vínculo jurídico, haya que entender que se origina la obligación de resarcir por parte de la administración, si se cumplen los requisitos exigibles para ello, ya que al operar el daño o el perjuicio como meros hechos jurídicos es totalmente irrelevante que la Administración haya obrado en el estricto ejercicio de una potestad administrativa o en forma de mera actividad material o en omisión de una obligación legal.

Estas razones motivaron el envío de una resolución al Ayuntamiento de Quintanilla del Agua y Tordueles:

“- En virtud del principio de responsabilidad objetiva y de las circunstancias que concurren antes expuestas y, dado que en su momento por el interesado se presentó solicitud de reparación de daños y perjuicios, debe iniciarse expediente para la determinación de la indemnización a percibir por el mismo, como consecuencia de la que creemos responsabilidad administrativa municipal, derivada del funcionamiento del servicio de saneamiento.

- Debe además procederse a la ejecución de las obras necesarias de infraestructura que corrijan las futuras derivaciones de la red de saneamiento hacia el pozo del reclamante.”

El Ayuntamiento no manifestó su postura frente a la anterior resolución, de lo cual fue informado el interesado.

1.1.5. Daños causados por el contratista

Otro de los supuestos en los que cuestionaba el funcionamiento de un servicio era el analizado en la queja **Q/804/01**, en este caso las obras de limpieza de acequias, aunque aquí la responsabilidad se derivaba a la empresa encargada de realizar los trabajos.

El afectado pretendía la reparación de los daños que había sufrido su finca como consecuencia de las obras realizadas por la empresa encargada de realizar dichos trabajos, siguiendo las órdenes de la Junta Vecinal. Los daños se referían a la destrucción de arbolado, desperfectos en el acceso a la propiedad y en el camino privado existente en la misma.

El interesado había presentado una reclamación por escrito ante la Junta Vecinal, pero no se había solucionado el problema.

La queja se admitió a trámite y se solicitó informe tanto al Ayuntamiento de Chozas de Abajo como a la Junta Vecinal de Chozas de Arriba. Esta última indicaba que *“los daños no deben ser reclamados ni a esta Junta Vecinal ni al Ayuntamiento, sino a la empresa que realizó las obras”*.

La regulación aplicable a la responsabilidad por los daños derivados de las obras públicas se contiene en los arts. 1.3 RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial y 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, -que se corresponde con el art. 98 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, 13/1995, de 18 de mayo, (LCAP)-, preceptos que imputan al contratista la responsabilidad por los daños causados por la ejecución de la obra, salvo cuando obedecieren a una orden directa e inmediata de la administración o a un vicio del proyecto.

No hay duda, pues, que el objetivo de tales normas es delimitar y deslindar las responsabilidades cuando el daño tiene su origen en la ejecución del contrato.

Desde un punto de vista material, el criterio legal expresado consiste en imputar la responsabilidad al contratista, salvo que el daño traiga causa en una orden directa de la administración en un defecto del proyecto, caso en el que procederá la responsabilidad de la administración.

No obstante, desde un punto de vista procedimental, la reclamación se dirige siempre a la administración contratante, que debe resolver sobre el patrimonio responsable y la cuantía indemnizatoria.

La Ley de Expropiación Forzosa establecía que esa responsabilidad sólo era del contratista o concesionario salvo que la lesión hubiese estado motivada por una orden directa de la administración; pero en todo caso se

atribuía a la administración la potestad de decidir esa responsabilidad declarando si la orden había sido, o no, la causante de la lesión (art. 123 de la Ley citada).

La misma solución fue la adoptada por el Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, pero extendiendo ese mismo régimen para los contratistas en su art. 134, añadiendo a las órdenes directas de la administración contratante, los vicios del proyecto.

La nueva legislación de la institución indemnizatoria no podía dejar de abordar esta cuestión y, concretamente, el art. 1.3 del RD 429/1993 antes citado, establece de forma expresa ese mismo régimen de responsabilidad de los contratistas, si bien se exoneran y deben responder las administraciones por cuya cuenta se hace la obra, cuando la lesión sea consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma; criterio que pasó a la Ley 13/1995 y en el momento actual al RDLeg 2/2000, de 16 de junio.

Pues bien, de esa legislación y pese a la confusión que sobre ella se ha generado, se desprende que para que la administración a quien se impute la responsabilidad se exonere de la misma, deberá acreditar que el bien o servicio está gestionado o ejecutado por un tercero en su condición de concesionario o contratista y, además, que la lesión no se ha producido como consecuencia de vicios del proyecto de la ejecución de una orden suya.

Aun así, efectuada la reclamación, no puede la administración limitarse a rechazarla de plano amparándose en su imputación a terceros, sino que debe proceder, previa audiencia del contratista, a determinar la naturaleza y alcance de la responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.3 del Reglamento de Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial y el criterio jurisprudencial al respecto (entre otras, SSTS 7-3-98, 16-3-99) y todo ello por los cauces establecidos en la última norma citada.

En el caso planteado no había sido observado este régimen, ya que, la Junta Vecinal en lugar de pronunciarse por escrito sobre la procedencia o no de la indemnización, quién debía abonarla y cuantía de aquélla, se limitó a exonerarse de responsabilidad frente a la petición del lesionado, sin hacer alusión a estas cuestiones.

Aunque la responsable de los daños fuese, según lo dicho, la empresa contratista, lo cierto es que, al no haberlo declarado esa Junta Vecinal y no haber sido emplazada aquella empresa, la responsabilidad por los perjuicios causados debe asumirla la Junta Vecinal.

Así lo declaró ya en un supuesto el Tribunal Supremo en su sentencia de 28 de mayo de 1980, “puesto que los preceptos citados han pretendido, sin duda, en estos casos permitir al particular una paridad de trato en relación con otros casos en que la administración es directamente imputable, pero sin perjuicio de que la responsabilidad recaiga sobre el patrimonio de quien realmente corresponde porque es quien tiene

obligación de soportarla”, doctrina jurisprudencial que late también en las Sentencias de 9 de mayo de 1989, 9 de mayo de 1995, 12 de febrero de 2000, y 8 de julio de 2000.

Estas razones llevaron a formular la siguiente resolución:

“Que, en relación a los posibles perjuicios causados al reclamante se responda de los gastos derivados de la reparación, efectuándose el abono de los mismos, previa justificación documental procedente.”

La Junta Vecinal de Chozas de Arriba se mostró reticente a aceptar la resolución, indicando que de no ser la empresa adjudicataria responsable, en todo caso, debería hacerse cargo el Ayuntamiento de Chozas de Abajo.

Trató de aclararse a la Junta Vecinal que la resolución se había dirigido a este organismo y no al Ayuntamiento por las razones que se exponían en la resolución y, puesto que el Ayuntamiento de Chozas de Abajo, había informado en su día que no había realizado la contratación de la obra, cuestión diferente de la ayuda económica aportada para su financiación.

Teniendo en cuenta que las entidades locales menores ostentan competencias propias para la conservación de su patrimonio y limpieza de vías, fuentes, etc., parece lógico que los daños causados en la ejecución de las obras realizadas en ejercicio de estas facultades corran a cargo de la

Junta Vecinal, beneficiaria además de los trabajos realizados, sin perjuicio de su repetición contra el causante del daño.

La Junta Vecinal no respondió a la resolución remitida.

1.1.6. Daños por contaminación lumínica en vivienda

La tramitación del expediente **Q/1296/02** se inició a partir de la denuncia de un ciudadano sobre las molestias que le producía el reflejo solar en la cubierta del tejado del Museo Etnográfico de Zamora.

En el periodo de construcción del edificio el interesado había presentado una reclamación dirigida al Ayuntamiento de Zamora, a la cual le había éste respondido *“que el acabado superficial de la cubierta era de un material no brillante, por lo que no era previsible que se produjera un reflejo de tanta intensidad como el existente en aquel momento, en que los elementos de apoyo se hallaban al descubierto”*.

El reclamante una vez finalizada la obra comprobó que el material exterior del tejado finalmente instalado producía el reflejo de la luz solar, con una potencia tal que le impedía levantar las persianas durante el día.

El trámite informativo se realizó con el Ayuntamiento de Zamora, ya que era a este organismo al que se había dirigido el afectado y el que había contestado a sus reclamaciones.

La respuesta municipal remitida a esta Procuraduría informaba de la realización de una nueva visita de inspección a la vivienda por los servicios técnicos municipales y de la solicitud de informe al Servicio de Cultura de

la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, con los resultados que se indican.

De la visita girada resultó que *“la semibóveda de chapa de acero galvanizada y nervada se ha rematado con planchas de aluminio alucobond conforme a lo previsto en el proyecto de construcción del edificio aprobado y que en cuanto a las molestias producidas por reflejo de la radiación solar son menores que las observadas en su día cuando estaba colocada únicamente la chapa de acero galvanizada así como que esta situación no supone incumplimiento de las normas urbanísticas aplicables”*.

El informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora indicaba que *“el proyecto del edificio define como cerramiento vertical una chapa de panel composite de tipo alucobond con color metalizado silvermatic o champagne metalic. Esta segunda opción fue elegida por la dirección facultativa”*.

De todo ello resultaba el reconocimiento de los hechos manifestados por el reclamante, al menos en cuanto a la existencia de molestias producidas por el reflejo solar, pues el propio técnico municipal afirmaba que *“las molestias son menores que las observadas en la visita anterior”*, lo cual no dejaba duda sobre su existencia.

En cuanto a la intensidad, no se concretaba en que había consistido la disminución, ni el grado anterior ni actual de reflexión de la luz solar, con lo que era posible que, efectivamente las molestias fueran menores que

las que se producían cuando el recubrimiento de la bóveda no se había finalizado -cuestión que el reclamante no negaba-, pero esto no significaba que el afectado estuviera obligado a soportarlas, ni que por ser menores fueran tolerables.

La actuación trataba de justificarse informando sobre la adecuación de la cubierta al proyecto de la obra y a las normas urbanísticas, extremos que no se ponían en duda y, por lo demás, independientes de las perturbaciones a las que se refería la reclamación.

A estos efectos se recordaba que la jurisprudencia entiende que la observancia de las normas administrativas no coloca al obligado al abrigo de la correspondiente acción civil de los perjudicados y que los reglamentos no alteran la responsabilidad de quienes los cumplen, cuando las medidas de seguridad y garantía se muestran insuficientes en realidad para evitar eventos lesivos (Sentencias de 16 de enero de 1989 y 24 de mayo de 1993 del Tribunal Supremo).

El fundamento de la responsabilidad patrimonial de la administración, su razón de ser, no es siempre un ejercicio ilegal de su actividad, se apoya también en otros parámetros, como el principio de igualdad de las cargas públicas, con arreglo al cual el administrado debe soportar sin indemnización las cargas generales que le vienen impuestas a los ciudadanos, pero está facultado por tanto para reclamar, debiendo responder la administración, cuando se le infiera un daño singular y específico.

En este caso a un concreto administrado se le estaban ocasionando molestias que derivaban del material empleado en la cubierta de la bóveda del Museo Etnográfico y que podía dar lugar a la existencia de responsabilidad patrimonial.

El resarcimiento puede consistir en la reparación *in natura* o por equivalente mediante el abono de una suma dineraria.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su art. 141.4 prevé de manera expresa la reparación *in natura* en aquellos casos en que resulte más adecuado para lograr la reparación debida, convenga al interés público y exista acuerdo con el interesado.

Por estos motivos y puesto que la reparación puede consistir en la adopción de las medidas adecuadas para evitar la producción de los perjuicios, se dirigió al Ayuntamiento de Zamora la siguiente resolución:

“Que se proceda a la ejecución de 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 ocasiona por el reflejo de la luz solar”.

Con posterioridad se recibió comunicación del Ayuntamiento de Zamora indicando que se había dado traslado a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Junta de Castilla y León. Sin

embargo, hasta la fecha, seguimos sin conocer la postura de la Administración ante la citada resolución.

1.1.7. Responsabilidad por caída en la vía pública

En el expediente **Q/1435/02** se reclamaba del Ayuntamiento de Zamora la responsabilidad por las lesiones sufridas por un ciudadano como consecuencia de la caída en una vía pública, en la que se encontraba una tapa de registro de alumbrado público en mal estado.

El interesado se había dirigido al Ayuntamiento, pero después de iniciar expediente, desconocía los trámites que se habían realizado.

Recabada información del Ayuntamiento de Zamora se comprobó que el expediente había sido remitido a la empresa concesionaria de alumbrado público, comunicando al reclamante que *“la empresa responsable del mantenimiento del alumbrado público está estudiando su reclamación y su caso de abonar los daños reclamados. Igualmente para cualquier consulta podrá dirigirse a la empresa”*.

En este caso se consideró preciso efectuar una resolución al Ayuntamiento, ya que del informe se desprendía que había una relación directa -de causa a efecto- entre las lesiones que había sufrido el interesado y el estado de la tapa de registro ubicado en la vía pública; derivándose de aquella relación directa la responsabilidad administrativa municipal, puesto que entre las competencias y servicios que debe prestar la administración local figuran las de seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de

vehículos y de personas en las vías públicas, disciplina urbanística, pavimentación de las vías públicas urbanas, etc. (arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

Se consideró que había existido un funcionamiento anormal de los servicios públicos municipales encargados de velar por la efectiva gestión de aquellos servicios públicos y ejercer las competencias propias, mínimas e ineludibles, con independencia de que la conducta o acción desencadenante de los hechos fuese llevada a cabo por la entidad privada. En cualquier caso, en ejercicio de aquellas competencias antes citadas, el Ayuntamiento también debió haber velado por el mantenimiento, en condiciones de regularidad, de la conservación de las vías públicas.

Entre los criterios consolidados por la jurisprudencia en materia de responsabilidad patrimonial de la administración, se encuentra el carácter objetivo, ajeno por tanto a toda idea de culpabilidad, y una vez acreditado que el interesado ha sufrido unas lesiones producidas como consecuencia directa del funcionamiento anormal de un servicio público de competencia municipal, no puede desplazar la misma al contratista, mero ejecutor material de unas obras, al margen de la acción de repetición frente a él.

Esto unido a la falta de señalización y advertencia alguna que limitara el paso o avisara del peligro de pisar la tapa de registro defectuosa, determinó su consideración como una negligencia en la conservación y mantenimiento de las vías públicas en condiciones de seguridad.

En casos similares se había pronunciado el Tribunal Supremo, entendiendo que la administración debe responder, así ocurría en el resuelto en la Sentencia de 10-11-94, en la cual se declaró que “tal daño ha sido producido, en relación de causa a efecto por el defectuoso funcionamiento de un servicio público, propio y específico de la entidad recurrente, cual es el actuar administrativo conducente al mantenimiento de las condiciones mínimas y elementales de seguridad de las calles y paseos públicos locales, toda vez que las entidades de la administración local tienen la obligación inexcusable de mantener tales vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria, en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, al menos en cuanto a los aspectos materiales de mantenimiento de esas vías para su fin específico, sin que sea permisible que presenten dificultades u obstáculos a la normal circulación peatonal tales como agujeros, depósitos de arena, u otros materiales, etc. sin por lo menos estar adecuadamente señalizados o con la adopción de las medidas pertinentes para la prevención, en tales casos, de posibles eventos dañosos”.

Por estas razones se estimó oportuno dictar la resolución siguiente:

“Que, por parte de esa Corporación, se examine el estado del procedimiento instado en su momento por el interesado y se proceda a asumir la responsabilidad municipal ordenando el pago de la indemnización de los daños debidamente justificados”.

Aunque el Ayuntamiento de Zamora no trasladó su postura de admisión o rechazo de dicha resolución, el afectado comunicó a esta Procuraduría la solución del problema, con lo cual se procedió al archivo del expediente.

1.2. Quejas presentadas por miembros de corporaciones locales

1.2.1. Falta de convocatoria y celebración de sesiones ordinarias del pleno

De nuevo se han tramitado quejas sobre la falta de celebración de sesiones del pleno, tanto ordinarias como extraordinarias.

Este fue el caso del Ayuntamiento de Santas Martas iniciado en el ejercicio anterior con el número **Q/1579/02**, cuya tramitación continuó en el año 2003, concluyendo con la resolución dictada el 24-11-03.

El alcalde reconocía que no se habían convocado plenos porque entendía que el art. 21.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases del Régimen Local, otorgaba al Presidente de la Corporación una facultad de convocar las sesiones de este órgano; justificando su postura en las alteraciones del orden que se habían producido en anteriores sesiones.

Por eso se estimó oportuno dirigir al Ayuntamiento una resolución en la que se recordaba que los órganos colegiados de las entidades locales funcionan en régimen de sesiones ordinarias preestablecidas, art. 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases del Régimen Local.

De acuerdo con esta norma, el art. 78 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, declara que son sesiones ordinarias aquéllas cuya periodicidad está preestablecida.

La expresión periodicidad preestablecida indica que los días y la hora a la que se deben celebrar las sesiones ordinarias están previamente fijados en el acuerdo plenario que establezca su régimen -en este caso, se había acordado que las sesiones ordinarias se celebraran el último viernes de cada mes-.

La finalidad perseguida -evitar altercados- no podía restringir el régimen de sesiones establecido con carácter general; el Presidente puede proceder a la expulsión de los asistentes que impidan el normal desarrollo de la sesión en el momento en que se produzcan tales actuaciones; pero la posibilidad de que llegaran a producirse desórdenes no justificaba la supresión de la convocatoria de sesiones, sin perjuicio, de la responsabilidad penal de los autores de agresiones y amenazas, cuya determinación correspondería, en todo caso, a los órganos jurisdiccionales del orden penal.

Se recordó al Ayuntamiento de Santas Martas que la celebración de las sesiones ordinarias es obligatoria, como mínimo con una periodicidad trimestral en caso de municipios de población inferior o igual a 5.000 habitantes, dado que aquéllas son el cauce habitual para que sus miembros desarrollen sus funciones públicas.

El apartado 2 a) del art. 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, el art. 47.1 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local y, en fin, el art. 78.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, disponen que el pleno celebrará sesión ordinaria como mínimo cada tres meses en los municipios con un número de habitantes igual o inferior a 5.000, debiendo ser fijados previamente los días de celebración de tales reuniones ordinarias por acuerdo de la Corporación, adoptado en sesión extraordinaria que habrá de convocar el alcalde dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la Corporación.

De la dicción de estos preceptos se desprende con claridad que el alcalde está obligado a convocar sesión ordinaria del pleno dentro del plazo fijado previamente.

Puesto que la ley establece esa obligatoriedad de convocar las sesiones ordinarias del pleno en las fechas fijadas previamente, 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 incidía en la vulneración del derecho fundamental de los miembros de la Corporación a participar en los asuntos públicos.

Legalmente se configura como una competencia estrictamente reglada del presidente de la corporación sin que, por ello, admita

valoraciones del propio alcalde o del pleno respecto a la procedencia o improcedencia de su celebración. La jurisprudencia ha mantenido también esta postura, declarando que las sesiones ordinarias han de celebrarse con la periodicidad establecida.

La resolución remitida al Ayuntamiento instaba al alcalde a convocar en lo sucesivo las sesiones ordinarias del pleno con la periodicidad establecida, resolución que a fecha de cierre de este informe no había obtenido respuesta.

1.2.2. Falta de celebración de sesiones ordinarias de Juntas Vecinales

Al igual que ocurre con los Ayuntamientos, las Juntas Vecinales también deben reunirse con la periodicidad que la ley establece y que no siempre se cumple.

Sirva de ejemplo el expediente **Q/1859/02** en el que se denunciaba que la Junta Vecinal de Combarros no había celebrado sesiones ordinarias en los dos últimos años.

La solicitud de información a la Junta Vecinal de Combarros fue dirigida el 11-11-02, aunque fue necesario reiterarla en cuatro ocasiones antes de obtener respuesta.

Una vez remitida la copia de las actas de las sesiones que se habían celebrado, se comprobó que durante el año 2001 se habían celebrado tres sesiones extraordinarias, los días 30-3-01, 18-7-01 y 17-12-01, pero nada

indicaba que se hubieran celebrado sesiones ordinarias a lo largo de los años 2001 y 2002.

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.

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.

El régimen de sesiones de las juntas vecinales se amolda a lo dispuesto para la comisión de gobierno, 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), por lo que siguiendo el mandato contenido en el art. 112 ROF, corresponde al alcalde o presidente fijar el día y la hora en que deba celebrarse sesión ordinaria dentro de esa periodicidad mínima establecida legalmente.

También ha de recordarse que el art. 61 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, otorga al alcalde pedáneo 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.

La resolución recomendaba que se fijara la fecha de celebración de las sesiones ordinarias de la Junta Vecinal de Combarros teniendo en cuenta la periodicidad mínima establecida, al menos cada seis meses.

1.2.3. Notificación de las convocatorias de sesiones a un vocal de una junta vecinal

Las notificaciones de las convocatorias de las sesiones de los órganos de gobierno pueden plantear algún problema cuando el concejal o el vocal no residen en el territorio en que radica la entidad local.

Este fue el caso planteado en el expediente **Q/1859/02** en el que un vocal de la Junta Vecinal de Combarros aludía a la falta de recepción de las notificaciones en su domicilio.

Dichas notificaciones siguen el mismo régimen que las convocatorias del pleno, de modo que 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 concejales -en este caso, 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 las correspondientes órdenes del día, en la secretaría general deberá quedar debidamente acreditado el cumplimiento de este requisito".

El art. 80.3 ROF, por tanto, fija el domicilio de los vocales de las juntas vecinales como lugar al que se deben dirigir las notificaciones de las convocatorias, precepto que recoge el criterio mantenido por el derogado art. 80.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (según el cual las notificaciones debían dirigirse en todo caso al domicilio del interesado, que es el lugar en el que legalmente se considera establecida una persona para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos).

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, omite la expresión "en todo caso al domicilio del interesado". El art. 59.4 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, 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.

Por tanto, si un vocal tiene su domicilio fuera de ese núcleo o cambia su domicilio trasladándose a otra localidad, subsiste el mandato del art. 80.3 del ROF y se le deben enviar las convocatorias a su real y actual domicilio.

En realidad el problema en estos supuestos radica en el plazo que debe mediar entre la convocatoria y la celebración de la sesión, pues indudablemente, la ausencia del vocal de su residencia o el hecho de tener ésta en localidad distinta de la sede de la entidad local puede suponer una imposibilidad material para que la citación a la sesión se realice dentro del plazo.

Esto podría solucionarse si el vocal no residente señala el domicilio de la localidad a que debe dirigírsele la notificación, pero si no lo hace así, la entidad cumple con su deber enviándole la convocatoria a su domicilio conocido utilizando los medios que señala el citado art. 59 de la Ley 30/1992.

Por ello se consideró conveniente formular la siguiente resolución:

“Que se practiquen en el domicilio de todos los vocales de la Junta Vecinal las notificaciones de las convocatorias de las sesiones que celebre la misma, en la forma establecida en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

No se recibió respuesta posterior a dicha resolución.

1.2.4. Solicitud de convocatoria de sesión extraordinaria por una fracción de concejales de la corporación

El expediente **Q/41/02** trataba sobre la negativa a celebrar una sesión extraordinaria solicitada por un grupo de concejales que reunía los

requisitos legales exigidos, representar una fracción de más de la cuarta parte y no haber solicitado la celebración de más de tres plenos durante el año 2001.

Según el relato de los hechos realizado en la reclamación, *“con fecha 26-12-01 se solicitó, por parte de los cinco concejales del grupo socialista de ese Ayuntamiento, la celebración de una sesión extraordinaria del pleno, a fin de encontrar una solución a los problemas que se vienen sucediendo en el local X, en virtud de la función de control y fiscalización que el pleno tiene atribuida. En la comunicación recibida del alcalde en funciones se deniega la convocatoria de la sesión extraordinaria del pleno, porque la competencia en materia de licencia de actividad, apertura y cierre de locales le corresponde a la comisión de gobierno, circunstancia ésta que no discutimos ni es objeto de solicitud de convocatoria de pleno”*.

En la respuesta remitida a esta Procuraduría del Común se indicaba que la exclusión del debate sobre dicha materia estuvo plenamente justificada, amparada normativamente en las facultades que confiere el art. 78.2º del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales -que faculta al alcalde para excluir motivadamente del orden del día alguno de los asuntos propuestos-, *“porque la competencia en materia de licencia de actividad, apertura y cierre de locales corresponde a la comisión de gobierno por delegación de la Alcaldía.”*

La jurisprudencia se ha pronunciado sobre esta cuestión entendiendo que una vez solicitada la celebración de un pleno, si se cumplen los requisitos legales señalados por el art. 46.2 LRBRL, aquél ha de ser necesariamente convocado y celebrado.

El art. 23.1 CE garantiza el derecho de los concejales a ejercitar las funciones y facultades propias de su cargo, en cuanto representantes de los ciudadanos que los eligieron; el Tribunal Constitucional ha elaborado, con relación a este punto, una doctrina en relación con la condición de los parlamentarios y las facultades integrantes de su cargo, que es trasladable por analogía a supuestos como el examinado.

Entre tales facultades figura la de poder solicitar la celebración de sesiones extraordinarias del pleno del ayuntamiento, siempre que dicha solicitud, aparte de cumplir las exigencias formales relativas al contenido del escrito y a la firma por todos los que la suscriben, venga respaldada como mínimo por la cuarta parte del número legal de miembros de la Corporación, exigencias todas ellas derivadas de los arts. 46.2, a) de la Ley 7/1985, del art. 48 del Texto Refundido de 18 abril 1986 y 78.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 noviembre 1986.

El Tribunal Supremo ha entendido (SS. 9-6-1988, 10-12-1991) que las normas citadas sirven de desarrollo de un derecho fundamental y cumplen la doble finalidad de asegurar el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23 CE) y de garantizar el

funcionamiento democrático de los Ayuntamientos (art. 140 CE), al asegurar la protección que merecen los concejales minoritarios, los cuales tienen asegurado por el ordenamiento jurídico, de acuerdo con las exigencias de funcionamiento democrático de una institución representativa, la facultad de llevar al órgano municipal que tiene atribuido el conocimiento de las cuestiones de interés general lo que ellos entienden relevante, y por ello, el alcalde carece, pues, de potestades discrecionales en este punto.

En sentencias del Tribunal Constitucional de 14-12-1992, 21-3-1994, 13-2-1995 y 18-7-1995, se ha abordado -desde la perspectiva del derecho fundamental del art. 23 CE- la facultad de las Mesas de las Cámaras para rechazar o inadmitir a trámite proposiciones de ley u otras iniciativas de grupos parlamentarios, afirmando en esta última sentencia, que “tal rechazo en base a un juicio técnico valorativo sobre la carencia de competencias materiales sobre su contenido, vulnera el derecho constitucional mencionado, pues la Mesa debe limitar sus facultades de calificación y admisión de las proposiciones al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, ya que a través de estas proposiciones se ejercita por los parlamentarios su derecho de iniciativa, parte integrante de su *ius in officium* y con su inadmisión a trámite, se viola el art. 23.1 CE”.

Según las mismas sentencias resulta que “desde la óptica de la representación democrática, se estaría obstaculizando la posibilidad de que

se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere”.

Trasladando esta doctrina al ámbito local, hay que concluir que la eliminación, por decisión del alcalde de toda tramitación de la propuesta de los concejales, sustrayendo al pleno de la corporación, la deliberación y votación de la misma, alegando razones técnicas o de fondo ha vulnerado el derecho de participación en asuntos públicos de los concejales, en su condición de representantes del sector de la población que los eligió.

El informe municipal señalaba que el asunto había sido tratado posteriormente en otra reunión posterior del pleno, lo cual contradice el argumento alegado en su momento para justificar la falta de convocatoria y celebración de la sesión extraordinaria solicitada.

En definitiva, no puede sustraerse la celebración del pleno incorporando el asunto a un pleno ordinario aunque sea de inminente celebración, salvo autorización de los petitionarios utilizando para ello la facultad del alcalde para confeccionar el orden del día o para excluir algún asunto.

La normativa actual del ROF (art. 78.2) dispone que la relación de asuntos incluidos en el escrito de petición no enerva la facultad del presidente para determinar los puntos del orden del día, si bien la exclusión de los asuntos propuestos deberá ser motivada.

El alcalde no puede negarse a incluir los asuntos propuestos por los peticionarios salvo por motivos de respeto a la legalidad de lo que se derivaría que, en los casos en que el asunto propuesto fuera único, podría denegarse la convocatoria.

Las expresiones utilizadas por la Ley de Bases y el Texto Refundido de Régimen Local, son claras “no podrá demorarse”, “el presidente vendrá obligado a convocarlo”, por lo que puede concluirse que el alcalde en origen no puede excluir el asunto propuesto por los peticionarios.

El alcalde está rigurosamente obligado a convocar el pleno y a incluir los asuntos y el art. 46.2 no autoriza al alcalde a incorporar el asunto, que motiva el pleno extraordinario, al orden del día de otro pleno ordinario para desatender la petición de los concejales y dilatar el debate del asunto.

En cualquier caso el art. 78.2 no puede ser utilizado *contra legem* para evitar la celebración de un pleno legalmente solicitado por los concejales.

Por estas razones se estimó oportuno formular al Ayuntamiento de Cebreros la siguiente resolución:

“Que en el futuro, cuando se solicite la celebración de una sesión extraordinaria cumpliendo los requisitos legales, se convoque por el alcalde en el plazo señalado en el art. 46.2 a) de la Ley 7/1985,

de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, sin que pueda alegar excusa alguna para no hacerlo.”

Dicha resolución se estimó rechazada, pues la respuesta recibida mantenía su postura inicial.

1.2.5. Trato correcto de los concejales

En el escrito de denuncia registrado con la referencia **Q/651/02** se planteaba el trato incorrecto recibido por determinados concejales durante una sesión plenaria.

Tal y como se desprendía del informe municipal “durante el turno de ruegos y preguntas se produjo un debate sobre diversas cuestiones municipales interviniendo parte del público asistente para mostrar su disconformidad con las opiniones y manifestaciones de determinados miembros corporativos, destacando la intervención de la esposa de esta Alcaldía, tratando de defenderme de las opiniones verbales que estaba recibiendo por parte de los concejales del grupo de la oposición, llegándose tal vez a un tono de acaloramiento”.

El art. 88 del RD 2568, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) prohíbe la intervención del público asistente a las sesiones del pleno, pudiendo llegarse incluso a la expulsión si algún vecino por cualquier causa impide el desarrollo normal de la sesión.

Por otra parte el art. 35 i) de la Ley 30/1992 establece que constituye un derecho de los ciudadanos el ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios que habrán de facilitarle el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

Las faltas de respeto tienen en el ordenamiento jurídico la precisa consideración, así el art. 95 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) señala que, el alcalde podrá llamar al orden a cualquier concejal que profiera palabras o vierta conceptos ofensivos al decoro de la Corporación.

Aunque los hechos, según la respuesta municipal, *“no van más allá que el producto de un elevado tono en la discusión y debate”*, debe procurarse que las relaciones entre quien dirige una Administración Pública y un concejal o grupo político se desarrollen dentro de una correcta dialéctica.

Por lo expuesto, se consideró oportuno resolver que se tuvieran presentes estos preceptos para acomodar a ellos sus actuaciones futuras.

1.2.6. Incumplimiento del plazo que debe mediar entre la convocatoria y la celebración de las sesiones

La reclamación sobre la solicitud de celebración de un pleno extraordinario realizada por concejales pertenecientes al Ayuntamiento de La Pola de Gordón que, en principio, había sido convocado sobrepasando el límite de quince días hábiles establecido en el art. 46.2 de la Ley 7/1985,

de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local dio lugar al inicio del expediente **Q/2/03**.

De la respuesta municipal remitida se desprendía que *“el alcalde a la vista de dicha petición” -efectuado por el portavoz del grupo socialista el 30.12.02-, “anula la fecha de celebración del pleno notificado con fecha de 18 de diciembre y con fecha 30 de diciembre se notifica la convocatoria de este pleno extraordinario” -celebrado finalmente el 2 de enero de 2003.*

Con esta medida se solucionaba la demora en la convocatoria del pleno solicitado aunque se incurría en otro incumplimiento, el del plazo de dos días hábiles que debe transcurrir entre la convocatoria y la celebración de las sesiones ordinarias y extraordinarias del pleno de la corporación, establecido en el art. 46 b) de la Ley 7/1985.

Según el acta de la sesión remitida por el Ayuntamiento *“interviene el Alcalde que pregunta a la Secretaria, con qué fecha ha sido notificada la convocatoria. Respondiéndole la Secretaria que en el expediente consta que con fecha 30 de diciembre todos los concejales han recibido la nueva convocatoria y se ha entregado a esta Secretaría en la mañana del día treinta de diciembre de dos mil dos el justificante de su entrega, que las sesiones han de convocarse con dos días hábiles de antelación, siendo los días hábiles el 30-12-2002 y 2-1-2003, dado que el uno de enero de 2003 ha sido inhábil, entendiéndose por tanto cumplidos los plazos por D. X. Por el Sr. X se requiere que conste en acta su disconformidad sobre el plazo*

entre convocatoria y celebración, puesto que aunque se haya recibido el treinta de diciembre no han transcurrido dos días hábiles completos”.

Con carácter general los incumplimientos en el plazo mínimo entre la notificación y la celebración hacen referencia 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 pueden no encontrarse a disposición de los concejales en la secretaría de la corporación con la antelación de dos días a la celebración de dicha sesión.

La norma general es que la convocatoria de las sesiones plenarias habrá de hacerse, al menos, con dos días de antelación al de su celebración, salvo los supuestos de urgencia debidamente motivada, plazo que tiene su justificación en la necesidad de facilitar a los concejales el tiempo mínimo necesario para conocer los asuntos a tratar.

El art. 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece una norma esencial para el funcionamiento del pleno de las corporaciones, que conecta con el art. 23.1 CE, al prever que la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que deba servir de base al debate y, en su caso, votación deberá figurar a disposición de los concejales desde el mismo día de la convocatoria en la secretaría de la corporación.

La finalidad de dicha norma es asegurar la formación libre de la voluntad en un órgano colegiado, democrático y representativo. El Tribunal Supremo ha declarado en varias ocasiones (Sentencias de 15-9-89, 19-7-89, 24-11-93, 5-2-95, 3-7-95) que 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.

De acuerdo con las normas generales sobre el cómputo de plazos establecidas en los arts. 5 del Código Civil y 48 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación. Así lo ha entendido también la jurisprudencia (STS de 5-7-1994).

Teniendo en cuenta en este caso que la notificación se había recibido por los concejales el día 30 de diciembre, estando éste excluido del cómputo y también el 1 de enero, por ser festivo, no habían transcurrido dos días completos hábiles hasta la celebración del pleno.

En virtud de lo expuesto, se formuló la siguiente resolución:

“Que se exteme el respeto al plazo mínimo de dos días hábiles completos que debe mediar entre la convocatoria y la celebración de las sesiones plenarias ordinarias y extraordinarias que no sean de carácter urgente, teniendo en cuenta las normas expuestas sobre el cómputo de dicho plazo.”

El Ayuntamiento de La Pola de Gordón no había remitido su respuesta a fecha de cierre de este informe.

1.2.7. Derecho a la información y documentación de miembros de corporaciones locales

1.2.7.1. Acceso a información y documentación de concejales

En el expediente **Q/759/03** un concejal, perteneciente a un grupo político minoritario, dentro del Ayuntamiento de San Juan de la Nava, denunciaba la posible vulneración de los derechos de acceso a la documentación municipal y control de los órganos de gobierno.

El reclamante indicaba que sus solicitudes dirigidas al alcalde para acceder a documentación obrante en los archivos municipales a menudo no obtenían respuesta y tampoco se le permitía su examen. A esto se unía, según el escrito de queja, que las preguntas y propuestas que dirigía al grupo municipal de gobierno no se contestaban, ni incluían en la sesión correspondiente.

La queja fue admitida a trámite, solicitándose un informe al Ayuntamiento de San Juan de la Nava sobre estas cuestiones.

A la vista de la respuesta enviada se estimó oportuno realizar una serie de consideraciones, distinguiendo para ello los dos aspectos que se planteaban, uno relativo al ejercicio del derecho a la información de los concejales y, el otro, al régimen de las preguntas dirigidas por estos concejales a los miembros del equipo de gobierno.

1º) 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 LRBRL reconoce el derecho de los concejales a obtener del alcalde o de la Comisión de Gobierno, 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).

Sobre el alcance de este derecho se ha pronunciado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo, por lo que a continuación se resumen algunos aspectos recogidos en diversas sentencias que estimamos contienen similitud con el caso planteado.

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 sería necesario conforme a la jurisprudencia para poder negar el derecho a la

información que los concejales, para el ejercicio de su función, tienen reconocido por la ley.

La solicitud de autorización para tener acceso 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 un entorpecimiento de la Administración ordinaria municipal si los peticionarios lo único que solicitan es el “acceso directo” a una información que no necesariamente ha de serles facilitada en bloque, lo que sí podría producir un efecto paralizante, sino que puede serles ofrecida paulatinamente (STS 8-11-1988).

Además, el alcalde puede ordenar, dentro de sus competencias, que se haga de modo que no suponga obstrucción al funcionamiento de la entidad (STS 9-4-1987).

En definitiva, el derecho de los concejales a obtener información debe ser interpretado generosamente y nunca de forma restrictiva, así lo viene haciendo el Tribunal Supremo, especialmente si estas peticiones no son abusivas, sin sentido y sin limitaciones.

En la respuesta municipal se indicaba que el peticionario había sido alcalde, lo que le ha permitido que tener acceso a toda la documentación que solicitaba y obraba ya en su poder.

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha entendido, en alguna ocasión, que el derecho a la información no es sólo para actos futuros, incluso

podría estar justificada una nueva puesta a disposición de la documentación a la que el concejal ya hubiera tenido acceso con anterioridad.

También se indicaba que *“la mayoría de los escritos no se concretan en una solicitud o petición, limitándose a realizar manifestaciones”*; sin embargo, ciñéndonos a los mencionados en esta reclamación, se observa que se solicitaba “documentación” con cita, en algunos casos, de los arts. 77 de la Ley 7/1985 y 14 del ROF por lo que se entendía que reclamaba la exhibición de documentación.

En cuanto al objeto de la consulta, se refiere, en unos casos, a documentación contable –ingresos y gastos-, presupuestos de varios ejercicios contables y copia de actas de sesiones plenarias.

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).

Y en relación con las actas de sesiones de órganos de gobierno admite la necesidad de facilitar una copia de las que se soliciten (STS 28-5-1997).

Entre las consideraciones que realizaba el Ayuntamiento se incluía que “en todo momento se ha permitido el desarrollo de la misión de los concejales estando todos los expedientes que son objeto del Pleno del Ayuntamiento a disposición de los concejales”.

Frente a ello debía tenerse en cuenta que la consulta de documentación no queda limitada al estudio de los asuntos que figuren en el orden del día de los órganos de gobierno, ni es ajena a la misma el examen de la documentación que se considere precisa para preparar las intervenciones o procurar que se introduzcan nuevas cuestiones a debate, así lo ha entendido el Tribunal Supremo (STS 28-5-1997).

2º) En cuanto a las preguntas que le habían sido dirigidas por escrito al alcalde, no constaba en esta Procuraduría que se hubiera dado respuesta en el transcurso de la sesión posterior.

Por lo cual se consideró oportuno recordar que el art. 97.7 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone respecto a las preguntas lo siguiente:

1. Las planteadas oralmente en el transcurso de una sesión serán generalmente contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata.

2. Las formuladas por escrito serán contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata.

3. Las formuladas por escrito con veinticuatro horas de antelación serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente.

La resolución remitida al Ayuntamiento de San Juan de la Nava indicaba lo siguiente:

“- Que se garantice 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 y se proceda a facilitar la información solicitada.

- Que se proceda a dar respuesta a las preguntas formuladas por el grupo municipal reclamante, mediante los escritos mencionados, en la siguiente sesión que se celebre por el Pleno, si no se hubiere hecho hasta el momento.

- Que en el futuro se proceda de conformidad con lo preceptuado en el art. 97.7 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico respecto a las preguntas formuladas por los concejales, dando contestación en la misma sesión o en la siguiente”.

En la fecha de cierre de este informe no se ha recibido la respuesta de la corporación local.

1.2.7.2. Derecho a la información de miembros de juntas vecinales

No sólo los concejales tienen derecho a obtener la información necesaria para el desarrollo de su función, este mismo derecho se reconoce a los vocales de las juntas vecinales, quienes a veces encuentran dificultades para su ejercicio. Un ejemplo de ello es el caso examinado en

el expediente tramitado con la referencia **Q/1500/02**, en el cual un vocal de la Junta Vecinal de Oteruelo de la Valduncina se quejaba de haber dirigido por escrito varias peticiones de información dirigidas al Presidente que no habían obtenido respuesta.

Aportaba junto a su reclamación una copia de escritos, un número de 30, en los cuales solicitaba fotocopia de expedientes, relaciones de gastos e ingresos, copias de actas de sesiones celebradas por la Junta Vecinal y resoluciones adoptadas por ésta y su Presidente, también solicitaba la emisión de informes sobre algunos asuntos y de certificaciones; en otros escritos se limitaba a señalar el domicilio a efectos de notificaciones o justificaba sus ausencias a las reuniones de la Junta Vecinal.

La obtención de respuesta a la solicitud de información se demoró varios meses y fue necesario reiterar la petición inicial en tres ocasiones hasta que finalmente se recibió el informe el 17-11-03.

En dicho informe se indicaba *“que la junta vecinal nunca había actuado de forma irregular ni con ocultismo, como argumenta el demandante, lo cual se puede comprobar con el examen de documentos que adjunto a este escrito, remitidos al reclamante, en los cuales se le emplazó a personarse en las dependencias de esta entidad local para cuanta documentación quisiera ver y examinar, sin que se haya personado”*.

La documentación que aportaba consistía en una copia de algunos decretos, de diversas certificaciones expedidas por el Secretario, copia parcial de dos escritos del reclamante y de algunos escritos dirigidos por el Presidente a la Subdelegación del Gobierno.

Asimismo se adjuntaba fotocopia de artículos de prensa y de las diligencias practicadas en un procedimiento penal, que no guardaban relación con la cuestión objeto de la queja.

Del examen de esta documentación se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- Por un lado, no todas las peticiones del reclamante se habían resuelto o, al menos, no se había facilitado a esta Procuraduría copia de todas las respuestas que fueron demandadas por el vocal.

- En relación con las respuestas obtenidas, se observaba que algunas no se habían dictado en un plazo de cinco días, que es el establecido en el ROF para la resolución de estas solicitudes.

- En cuanto al objeto de las peticiones del vocal, éstas se referían a la obtención de informes, certificaciones y copias de documentación, entre las cuales se encuentran copias de actas de sesiones de la Junta Vecinal, de resoluciones y decretos, documentación contable y otras relativas a expedientes de contratación y otros documentos.

Según indicaba el Presidente de la Junta Vecinal, se había ofrecido al vocal la posibilidad de consultar toda la documentación, sin embargo no

se había autorizado la obtención de copias, salvo las actas de sesiones de la Junta Vecinal y resoluciones, aunque tampoco se tenía constancia de que se hubieran facilitado al vocal todas las que había solicitado.

Algunas de las resoluciones denegatorias de las solicitudes de copias se basaban en el entorpecimiento del normal funcionamiento de esta Administración o en el hecho de que las peticiones se realizaran de forma indiscriminada.

En la resolución remitida a la Junta Vecinal de Oteruelo de la Valduncina se comenzaba por recordar los preceptos de la normativa local que se refieren al derecho a la información de los miembros de las corporaciones locales, en este caso vocal de una junta vecinal.

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 LBRRL reconoce el derecho de los concejales a obtener del alcalde o de la comisión de gobierno, 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 art. 14 ROF establece, en términos similares al citado art. 77, que todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o presidente de la comisión de gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. Los números segundo y tercero de este precepto reglamentario obligan a resolver la petición de información en el plazo de cinco días, porque el silencio se interpreta en sentido positivo y, por otro lado, a que la resolución que deniegue la autorización sea motivada.

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 de la Corporación o de la Comisión de gobierno no dicte resolución o acuerdo denegatorio en un plazo de cinco días a contar desde la fecha de la solicitud.

Un primer problema que se planteaba consistía en determinar si, transcurrido el plazo de cinco días, podía entenderse concedida por silencio positivo la petición de obtener copias de la documentación.

El Tribunal Supremo ha entendido que la obtención de copias no se puede adquirir por efecto del silencio, pues únicamente el silencio ampara

el derecho a consultar la documentación (STS 5-5-97), aunque la falta de una resolución dentro de este plazo puede generar confusión al respecto.

Para evitar que se produzca esa confusión sobre las facultades amparadas por silencio positivo es conveniente que en el futuro se resuelva dentro de este plazo de cinco días la solicitud.

En cuanto a la obtención de copias en los casos demandados por el vocal, había que distinguir entre los de libre acceso de los corporativos, en los cuales el derecho comprende la obtención de copias y los que no sean de libre acceso, en cuyo caso podía negarse la copia, no la exhibición del documento.

Es decir, el derecho a la obtención de copias por los miembros de la corporación no se establece en términos de generalidad; el apartado 1, a) del art. 16 ROF, inciso final, dispone que el libramiento de copias se limitará a los casos de acceso libre de los concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el presidente de la comisión de gobierno.

Dentro de la complejidad de este tema, nada impide que la emisión de copias pueda autorizarse por el Presidente de la entidad local y, teniendo ello en cuenta, puede resultar adecuado el criterio seguido por algún Tribunal Superior de Justicia de admitir la facultad de obtener copias de los documentos, no desde luego de forma indiscriminada, pero sí de aquellos documentos a los que se autorice el acceso.

En este sentido el TSJ de la Comunidad Valenciana, en Sentencia de 20-1-98, ante la demanda de obtención de fotocopias de un expediente municipal, y frente a la alegación del Ayuntamiento de que el derecho a la información del concejal demandante se había visto satisfecho con la posibilidad de examen de los documentos, el Tribunal considera que “es razonable y congruente con el ejercicio efectivo del derecho de información la facilitación del mismo mediante fotocopias de los expedientes –o parte de ellos- sobre los que se requiere la información, sin que pueda entenderse indiscriminada la solicitud de copias cuando se refiere a una cuestión o documentos concretos”.

Además, aunque el solicitante ya hubiera tenido ocasión de examinar la documentación, podía encontrarse justificada una nueva puesta a disposición de la misma, ya que, como reconoce el Tribunal Supremo, “puede ocurrir que en un momento determinado no resulten precisos determinados antecedentes o información y que, en otro posterior sí que resulten necesarios”. (Sentencia de 18-10-1995).

En la misma línea cabe mencionar la STSJ de la Comunidad Valenciana de 21-2-98, en la que se expresa que “la fotocopia no es más que un sistema actual y habitual de dar información que puede ser utilizado por el Ayuntamiento”.

Además de esa facultad del Presidente para autorizar la emisión de copias de documentos a los vocales de la Junta Vecinal, existe obligación de facilitarles estas copias en los supuestos de acceso libre de aquellos a la

información, supuestos recogidos en el art. 15 ROF, entre los que se encuentran las resoluciones y acuerdos adoptados por cualquier órgano de la entidad local y la documentación que sea de libre acceso para los ciudadanos.

El art. 150.7 de la Ley 39/1988 de las Haciendas Locales y el art. 20.6 del RD 500/1990, de 20 de abril, sobre los presupuestos de las entidades locales, dispone que una copia del presupuesto y sus modificaciones habrá de hallarse a disposición del público, por ello resultaría obviamente un contrasentido, el que los particulares interesados en defensa de sus propios intereses tuvieran derecho a la obtención de copias y por contra que los corporativos, no tuvieran derecho a ello, cuando tienen reconocido un derecho especial de información, y ello, no para defender sus propios intereses y sí para la defensa de los intereses generales de los ciudadanos (STS 27-12-1994).

Finalmente, se hacía una especial mención de las actas de las sesiones y el posible incumplimiento de la obligación de acompañar a las convocatorias de las sesiones del pleno el borrador del acta de la sesión anterior.

En este punto se recordó la necesidad 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.

Una vulneración reiterada de la obligación de entrega de las actas a los concejales o el retraso en el envío de las mismas, podía incidir sobre el núcleo esencial del derecho de participación de los concejales, que no podrán 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).

También se indicaba en el informe remitido por la Junta Vecinal que el vocal denunciante no asistía a las sesiones de forma regular, aunque esto no facultaba al Presidente para negarle el ejercicio de los derechos que le correspondieran, sin perjuicio de las sanciones a las que pudiera dar lugar este comportamiento, de acuerdo con el art. 78.4 de la Ley 7/1985.

La resolución remitida a la Junta Vecinal de Oteruelo de la Valduncina se concretó del siguiente modo:

“- Que en el futuro se proceda en todos los casos a dictar acto expreso 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 Corporación.

- Que se revisen las peticiones del vocal relativas a copias de actas de sesiones, de resoluciones de los órganos de gobierno y de los presupuestos y cuentas de la entidad, con el fin de entregarle las que no lo hubieran sido hasta el momento.

- Que se valore la posibilidad de autorizar la obtención de fotocopias por los miembros de la Junta Vecinal cuando se trate, no de peticiones indiscriminadas, sino de documentos concretos que formen parte de expedientes obrantes en la entidad local”.

La resolución se entendió aceptada con la entrega al reclamante de la documentación que había solicitado, aunque posteriormente éste comunicó que no se le había entregado la totalidad de la solicitada.

1.2.8. Régimen retributivo de los concejales

El expediente **Q/1580/02** se inició a partir de una denuncia referida al acuerdo plenario en virtud del cual se fijaron las retribuciones de los corporativos, acuerdo que, según los reclamantes suponía una retribución de carácter fijo y periódico a favor de algunos concejales.

El problema remitía a la interpretación de los preceptos reguladores de los derechos de carácter económico de los concejales, el art. 75 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 abril, y el art. 13 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 noviembre.

El art. 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, ha sufrido sucesivas modificaciones operadas por las Leyes 9/1991, de 22 de marzo, 11/1999, de 21 de abril, y 14/2000, de 29 de diciembre.

Si bien en un primer momento el régimen legal establecía que las retribuciones periódicas sólo se percibían por los concejales sujetos al régimen de dedicación exclusiva, la jurisprudencia utilizando un concepto amplio de indemnización, definido por el art. 13.5 del ROF, declaró válidos algunos acuerdos plenarios que permitían a los concejales recibir asignaciones económicas en atención a una mayor dedicación en el ejercicio de su cargo, pues aunque ello no les ocasionara gastos, sí podía traducirse en una pérdida de ganancias.

Aunque a esta interpretación parecía oponerse la literalidad del art. 13 del Reglamento Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, que definía las indemnizaciones únicamente como gastos, el Tribunal Supremo declaró que el artículo del ROF, que desarrolla el régimen de retribuciones e indemnizaciones de la Ley de Bases del Régimen Local, no podía, por exigencias del principio de jerarquía normativa, interpretarse en un sentido que resultara contrario, restringiera o limitara las previsiones legales del reiterado art. 75 de la Ley de Bases del Régimen Local.

Por tanto la noción jurídica del concepto utilizado por la Ley comprendía el resarcimiento de cualquier daño o perjuicio, tanto por gasto realizado, como por una ganancia dejada de obtener a consecuencia del trabajo o dedicación que impidiera la obtención de otro ingreso durante el tiempo que se dedica al desempeño del cargo en la corporación e, incluso,

por merma de la dedicación posible a la propia actividad particular. (Sentencias de 18 de enero de 2000 y 10 de julio de 2000).

El citado art. 75 LBRL, en la redacción actual dada al mismo por el art. 42 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, contempla la posibilidad de que los concejales perciban retribuciones fijas en su cuantía y periódicas en su devengo, cuando ejerzan funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial, entendiendo por dedicación parcial la derivada de la realización de las funciones de presidencia o vicepresidencia y la ostentación de delegaciones o el desarrollo de las responsabilidades que así lo requieran.

La redacción actual del precepto arbitra también la posibilidad de que todos los concejales, según las normas de aplicación general en las administraciones públicas y las que en desarrollo de las mismas apruebe el pleno corporativo, sean indemnizados por los gastos ocasionados en el ejercicio del cargo, siempre que éstos sean efectivos, se justifiquen documentalmente y guarden la debida relación causa-efecto.

La posibilidad de que, desnaturalizando el concepto de indemnización y a su amparo, se perciban por los concejales compensaciones fijas y periódicas, se introduce por la jurisprudencia ligando su obtención al ejercicio por el concejal de responsabilidades de gestión, por presuponer un cierto lucro cesante en la medida en que esta dedicación le impediría desarrollar otras actividades económicamente

beneficiosas. De dicha doctrina es exponente la Sentencia de 6 de febrero de 2001 y las citadas en ella.

Es decir el Tribunal Supremo ha reconocido la legitimidad de las compensaciones económicas que acuerde el pleno de la corporación por la asunción de responsabilidades que supone el desempeño de actividades de gestión sobreañadidas al simple cargo de concejal, ya que entonces su abono obedece a la realización de esas actividades extraordinarias, como era el caso de los concejales-delegados o aquellos que ostentaban la presidencia de algún órgano municipal.

Sin embargo, en este caso concreto, en principio, no se había justificado que la asistencia a las oficinas municipales de los concejales derivara de la existencia de mayores responsabilidades en el ejercicio de sus funciones, ni que ostentaran una delegación, ni hubieran asumido la presidencia o vicepresidencia de un órgano municipal.

Sí se expresaba en su respuesta la necesidad de primar económicamente a algunos concejales por su asistencia a las oficinas de la casa consistorial para *“atender al público y realización de otros trabajos y servicios administrativos fuera de los horarios legalmente establecidos”*, sin que pudiera compartirse este criterio, puesto que la atención al público y la asistencia a la oficina municipal no son tareas relacionadas con el régimen de funcionamiento de los órganos municipales, ni con las obligaciones y funciones establecidas para los concejales.

Es más, la remuneración de trabajos y servicios administrativos es incompatible con la condición de concejal, según el régimen de incompatibilidad de los miembros electos de las entidades locales recogido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

En definitiva, las cantidades percibidas por los concejales por este concepto no podían entenderse incluidas ni siquiera en una interpretación amplia del término indemnización.

Por ello, se consideró recomendable que se valorara la posibilidad de revisar las asignaciones económicas percibidas por los concejales al amparo del acuerdo plenario de 28-9-00, iniciándose los expedientes de reintegro de las cantidades que se hubieran percibido injustificadamente.

También los reclamantes se habían mostrado disconformes con las retribuciones económicas de algunos asistentes a las sesiones de la Comisión de gobierno del mismo Ayuntamiento de Santas Martas, a quienes se invitaba a asistir con carácter regular sin ser miembros de dicha Comisión.

De la información recibida se desprendía que efectivamente dos concejales que no formaban parte de la Comisión de gobierno, habían percibido sin embargo una asignación por su asistencia a las sesiones.

El informe municipal indicaba que:

“...con objeto de que dicho concejal de IU participara y tuviera conocimiento de lo que se trataba en dicha Comisión, esta Alcaldía

en uso de las facultades que le confiere el número 3 del art. 113 del ROF, estimó siempre necesaria la presencia de dichas sesiones de la Comisión de gobierno del precitado concejal, como miembro de la Corporación, aunque no perteneciente a la misma y fijarle la misma asignación económica que a los demás miembros, ya que, aunque no tuviera voto, su trabajo de información y asesoramiento era tan relevante o más que el de los restantes miembros.

Por otra parte, esta Alcaldía llevada de su buena fe y con objeto de evitar todo tipo de recelos y suspicacias en los concejales del PP optó por dar cabida a un concejal de dicho grupo político en las mismas condiciones en que se encontraba el concejal representante de IU, y todo ello para que quedara clara y transparente la forma de actuar de esta Alcaldía”.

Es cierto que el art. 113.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 noviembre, establece que, tanto en las sesiones como en las reuniones de la comisión de gobierno, el alcalde puede requerir la presencia de miembros de la corporación no pertenecientes a la comisión de gobierno al objeto de informar en lo relativo al ámbito de sus actividades.

Sin embargo también debe tenerse en cuenta que la comisión de gobierno, de existencia obligatoria en municipios de más de 5.000 habitantes y potestativa en los de menos (art. 20.1.b de la Ley 7/1985, de 2

de abril, y 35.2 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre), se compone del alcalde como presidente y de un número de concejales que no exceda de la tercera parte del número legal de miembros de la corporación. (Artículos 23.1 de la LRBRL y 52.2 del ROF).

A la vista de lo anterior, se estimó que no respondía a la normativa citada la presencia en todas las sesiones y reuniones que celebraba la comisión de dos concejales ajenos a la misma, en cuanto que con ello se institucionalizaba una composición distinta de la legalmente dispuesta.

El requerimiento de presencia es una facultad del alcalde y su justificación se encuentra en el informe que considere preciso para la decisión a adoptar en un asunto concreto, por lo que el presumir que, con independencia de los asuntos a tratar en sesión, la presencia de los dos concejales mencionados era siempre necesaria, no resulta conforme con las previsiones del legislador.

El art. 75.3 de la Ley 7/1985 establece que sólo los miembros de la corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el pleno de la misma.

Por tanto las asistencias que hubieran percibido por concurrencia a sesiones constituyen una percepción indebida sujeta a reintegro, pues dichas percepciones económicas están previstas para los que son miembros del órgano colegiado.

Por lo expuesto, se consideró conveniente resolver que se valorara la posibilidad de revisar las asignaciones económicas percibidas por los concejales que asistieron a la comisión de gobierno sin ser miembros de la misma, iniciándose los expedientes de reintegro de las cantidades que hubieran percibido indebidamente.

A la fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta del Ayuntamiento de Santas Martas sobre ambas resoluciones.

1.2.9. Falta de rendición de cuentas en un ayuntamiento

En el expediente **Q/649/02** se planteaba la ausencia de rendición de cuentas y celebración de sesiones por la comisión especial de cuentas del Ayuntamiento de La Torre (Ávila).

Una vez admitida la queja a trámite y recibido el correspondiente informe se comprobó que la falta de aprobación del presupuesto había impedido formular las cuentas anuales.

Lo cierto es que la Ley prevé unas fechas de elaboración y aprobación del presupuesto que, si se cumplen, propiciarán que esté definitivamente aprobado y pueda entrar en vigor, previa su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, al comienzo del ejercicio al que corresponde; si por cualquier circunstancia no sucede así, arbitra los medios que permitan el funcionamiento de la entidad, habida cuenta de la prohibición absoluta de acordar gastos sin crédito presupuestario suficiente.

Desde luego, el art. 151.6 la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, establece que las prórrogas presupuestarias de ejercicios anteriores son un mecanismo legal perfectamente válido y previsto para los supuestos en que no se logra la aprobación de un presupuesto.

De todas formas, consideramos conveniente recordar que para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 149 del referido texto legal, debía procurarse aprobar el presupuesto municipal en el plazo legal establecido.

Al definir el presupuesto el art. 143 de la Ley, reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), como la expresión de las obligaciones que pueden ser reconocidas y de los derechos que se prevean liquidar durante el "correspondiente" ejercicio económico, está indicando que cada ejercicio, a efectos del presupuesto, es independiente del anterior.

Si en el ejercicio precedente no se había aprobado el presupuesto, había regido el del anterior por haberse prorrogado de forma automática con plena vigencia, como si de presupuesto nuevo se tratase.

Sin embargo, la situación descrita no faculta para dejar de aprobar la cuenta general, documento que va a reflejar las operaciones presupuestarias, extrapresupuestarias, patrimoniales y de tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio.

Aún admitiendo la necesidad de graduar exigencias, conforme al tamaño y posibilidades financieras de cada ente local, ha de reconocerse

que todos ellos se encuentran condicionados por el principio constitucional que los somete al régimen de contabilidad pública, entendido como obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas -arts. 114 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, 181, 182 y 190 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) y 136 de la Constitución-. La Ley de Haciendas Locales atribuye a la contabilidad, en su art. 186, la función de posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia.

Asimismo, el art. 189 establece sin distinción que, las entidades locales, a la terminación del ejercicio presupuestario, formarán y elaborarán los estados y cuentas anuales, los cuales comprenderán todas las operaciones presupuestarias, independientes y auxiliares, patrimoniales y de tesorería, llevadas a cabo durante el ejercicio; si bien para entidades con una población de menos de 5.000 habitantes se estará a un modelo simplificado de cuenta general.

El ejercicio se liquidará el 31 de diciembre de cada año natural correspondiente (art. 172.1 de la LRHL), debiendo llevarse la contabilidad pública en libros, registros y cuentas según los procedimientos técnicos que se estimen convenientes por la índole de las operaciones y las situaciones que en ellos deban anotarse y de forma que facilite el cumplimiento de los fines de contabilidad, precepto recogido en las Instrucciones de Contabilidad (regla 42 de la Instrucción de Contabilidad para Entidades

locales de menos de 5.000 habitantes, aprobada por Orden de 17 de julio de 1990).

La intervención de la comisión especial de cuentas en la aprobación de la cuenta general del presupuesto, por vía de sometimiento a dictamen previo, se desprende de lo establecido en el art. 127 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF).

La misión de esta comisión, de existencia preceptiva, se circunscribe al examen, estudio e informe de las cuentas, presupuestarias o extrapresupuestarias, que deba aprobar la Corporación de acuerdo con la legislación reguladora de la contabilidad de los Entes Locales, tema al que se refiere el Capítulo III de la Ley de 28 de diciembre de 1988, reguladora de las Haciendas Locales.

La previa exigencia del informe de la Comisión tiene, ciertamente, carácter preceptivo según el art. 126.1 de dicha disposición, aunque con la salvedad recogida en el párrafo 2, es decir, en supuestos de urgencia, dando cuenta del acuerdo adoptado en la primera sesión que celebre la Comisión.

Estas razones llevaron a la formulación de la siguiente resolución al Ayuntamiento de La Torre:

“Que se proceda a la regularización de las cuentas, mediante la elaboración de todas las que no se hayan rendido para someterlas a la decisión del pleno, previa la tramitación correspondiente,

ajustándose a los términos establecidos en la Ley de Haciendas Locales e Instrucciones Contables para Entidades de menos de 5.000 habitantes”.

El expediente fue archivado sin haber logrado un pronunciamiento favorable o contrario a dicha resolución.

1.2.10. Forma de sustitución del presidente de una mancomunidad

El asunto de la forma de sustitución de la presidencia de la Mancomunidad del Cerrato se analizó en el expediente **Q/1050/02**.

Los antecedentes relatados por el reclamante coincidían con lo informado por la Corporación. En la sesión constitutiva del Consejo de la Mancomunidad se había acordado el cambio de sede y presidencia de la Mancomunidad, recayendo aquélla de forma provisional en Cevico de la Torre y, la presidencia accidental, en el alcalde del citado municipio, acuerdo posteriormente ratificado por el pleno de la Mancomunidad.

Por causa de enfermedad del alcalde de Cevico asume sus funciones en el Ayuntamiento de Cevico de la Torre el alcalde accidental, el cual dicta también decreto de sustitución del Presidente de la Mancomunidad.

El reclamante se mostraba disconforme con la asunción de la función de Presidente accidental de la Mancomunidad, ya que los Estatutos establecían que la sustitución del Presidente, en caso de enfermedad, se realizaba por el Vicepresidente de la Mancomunidad.

Los Estatutos son la primera fuente normativa aplicable a su funcionamiento, según la disposición final de los mismos, en relación con el art. 44.2 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el art. 29.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

Según la disposición final citada “en lo no previsto en los presentes Estatutos, serán de aplicación la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León”.

Consultados dichos Estatutos resultaba que la estructura orgánica básica prevista comprendía los siguientes órganos:

- Asamblea de Concejales.
- Consejo Directivo.
- Presidente de la Mancomunidad.
- Vicepresidente de la Mancomunidad.

En el informe municipal remitido se indicaba que la figura del Vicepresidente *“no es necesaria y sí de voluntaria creación, puesto que no es uno de los órganos necesarios previstos en la Ley 1/98 de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León”*.

No podía si no reconocerse la certeza de esta afirmación, aunque no justificaba la omisión de la figura del Vicepresidente una vez creada por los

Estatutos; es decir, la Ley 1/1998 prevé una organización mínima, sin perjuicio de que los Estatutos puedan establecer más órganos, como ocurría en este caso, de los cuales, una vez creados y dotados de unas funciones, no cabe prescindir.

Los Estatutos de la Mancomunidad determinaban la sustitución del Presidente por el Vicepresidente, así, el art. 11 establecía que la Asamblea de Concejales elegiría un Vicepresidente que sustituirá al Presidente en los casos de ausencia, enfermedad u otras causas justificadas.

La respuesta municipal explicaba el motivo que había llevado a no designar un Vicepresidente, indicando que *“el Presidente es el Alcalde del Ayuntamiento de Cevico de la Torre y dicho puesto no puede quedar vacante nunca, pues puede variar la persona que sea alcalde, no así el Presidente de la Mancomunidad que siempre será el alcalde del Ayuntamiento de Cevico de la Torre, es decir, es materialmente imposible que se encuentre vacante la presidencia a los efectos señalados de sustitución por vacante o enfermedad”*.

Sin embargo esta Procuraduría no compartía esta afirmación, de hecho podría haber ocurrido que el Presidente de la Mancomunidad y también alcalde de Cevico de la Torre se ausentara por motivos justificados y, en ese caso, su sustitución estaba prevista en dos normas, cada una de ellas reguladora del funcionamiento de dos entidades locales distintas que presidía una misma persona, la Mancomunidad y el Ayuntamiento.

El art. 2 de los Estatutos otorgaba a la Mancomunidad la consideración de entidad local, personalidad y capacidad jurídica propia.

La norma que regía el funcionamiento de la Mancomunidad preveía la figura del Vicepresidente para que realizara sus funciones durante el plazo de ausencia justificada del Presidente, que es elegido por la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad.

Por su parte, la Ley 7/1985 establece que los tenientes de alcalde sustituyen, por el orden de su nombramiento, al alcalde siendo libremente designados y revocados por éste.

Esta última norma no prevalece sobre la primera ni determina la sustitución automática de la Mancomunidad, porque se trataba de entidades locales independientes que se regían por sus propias normas y que, por lo que aquí interesaba, diferían en la forma de elección del sustituto.

El hecho es que una misma persona desempeñaba dos cargos, los de Presidente de la Mancomunidad y alcalde del Ayuntamiento de Cevico de la Torre, porque así se había previsto en los Estatutos de la Mancomunidad, sin olvidar que era esta misma norma la que preveía el nombramiento de un Vicepresidente para sustituir al Presidente.

Ciertamente nada impedía que coincidieran también los cargos de Vicepresidente y Teniente de alcalde del Ayuntamiento de Cevico de la Torre en una misma persona, pero no porque tal designación fuera

automática, sino porque así podía acordarse por la Asamblea de Concejales.

La sustitución efectuada en su día por parte del alcalde accidental del municipio de Cevico de la Torre tampoco podía estimarse inválida, puesto que la designación había sido ratificada por la Asamblea de Concejales.

No obstante se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

“Que se proceda a incluir en el orden del día de la próxima sesión que celebre la Asamblea de Concejales el nombramiento de Vicepresidente de la Mancomunidad, si hasta el momento no hubiera sido designado.”

El Ayuntamiento de Cevico de la Torre aceptó dicha resolución.

1.2.11. Nombramiento irregular de sustituto del Secretario de una corporación local

El supuesto planteado en el expediente **Q/1718/02**, resuelto en el pasado ejercicio, se refería a un acuerdo adoptado por el pleno del Ayuntamiento de Pereña de la Ribera, en virtud del cual se efectuaba el nombramiento de una persona para el desempeño del puesto de secretaria del Ayuntamiento.

La respuesta municipal indicaba que *“después de otras gestiones, a la vista de que la Secretaría de la Corporación permanecía cerrada se contacta con un licenciado en Derecho para que, de forma provisional se*

haga cargo de la secretaría del Ayuntamiento y confeccione el expediente de interinidad para que por parte de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León se realice el oportuno nombramiento”.

Si bien es cierto que la situación del nombramiento irregular había sido corregida, se consideró conveniente hacer algunas precisiones, con el fin de que fueran tenidas en cuenta en futuras ocasiones en las que se produjera una vacante en el puesto de secretaría.

Las funciones públicas de secretaría e intervención están reservadas legalmente a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional de conformidad con lo dispuesto en el art. 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y 7 del RD 1174/1987, de 18 septiembre, que aprueba el Reglamento de Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.

La sustitución del Secretario está regulada en los arts. 30 a 36 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, siendo los sistemas legales de cobertura temporal los siguientes: nombramiento provisional, acumulación de funciones y comisión de servicios; de manera excepcional, cuando no fuese posible cubrir la plaza a través de los sistemas citados, cabe acudir al nombramiento accidental y al nombramiento interino.

Aunque es comprensible que en la práctica se producen actuaciones que no admiten demora, para ellas el art. 36 del RD 1732/1994 establece

que en los supuestos de ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria del funcionario con habilitación de carácter nacional, a petición de la corporación, la administración o corporación local que atienda los servicios de asistencia, podrá comisionar a un funcionario con habilitación de carácter nacional para la realización de cometidos especiales de carácter circunstancial por el tiempo imprescindible.

La utilización de fórmulas distintas de las anteriores se encuentra expresamente prohibida por la disposición transitoria octava de la Ley 7/1985 y disposición transitoria quinta del RD 1174/1987, de 18 de septiembre.

También había que tener en cuenta que el art. 90.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF), establece que para la válida constitución del pleno se requiere la asistencia del Secretario de la corporación o de quien legalmente le sustituya.

La jurisprudencia ha entendido que la ausencia del Secretario vicia de nulidad los acuerdos adoptados en el pleno que no ha sido válidamente constituido por este motivo (STS 4-5-01).

En consecuencia, el nombramiento efectuado en el caso que se examina fue nulo por no ajustarse al ordenamiento jurídico, declaración que supone, por un lado, que la Administración debió seguir otro procedimiento que no fuera la designación directa de un licenciado en Derecho que no poseía la condición de funcionario de administración local

y, por otro, la necesidad de que se revisaran los acuerdos adoptados por los plenos en los que hubiere intervenido como secretario esta persona, en caso de haberse producido su intervención con este carácter.

Estas consideraciones dieron lugar a la formulación de la siguiente resolución:

“Que, en caso de ausencia del Secretario municipal, se actúe de acuerdo con las normas contenidas en el RD 1732/1994, de 29 de julio, de Provisión de Puestos de Trabajo Reservados a Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.

Que, en caso de haber intervenido como Secretario D. X, en alguno de los plenos celebrados por ese Ayuntamiento se revisen de oficio los acuerdos adoptados en ellos.”

El Ayuntamiento no había respondido a la fecha de cierre de este informe a la resolución formulada.

1.3. Participación ciudadana

1.3.1. Falta de respuesta a escritos dirigidos por los ciudadanos

La intervención del Procurador del Común permitió a los interesados obtener respuesta en debida forma a las peticiones formuladas en algunos casos, como en el expediente **Q/609/03**, después de recordar al Ayuntamiento de Lerma los preceptos que obligan a la administración a dictar una resolución.

No obtuvo el mismo resultado el caso planteado en el expediente **Q/307/03** frente al Ayuntamiento de Valladolid, en el que un ciudadano manifestaba no haber recibido respuesta a dos solicitudes que había dirigido a este organismo en reclamación de daños por una presunta lesión a la propiedad intelectual.

Después de solicitar del Ayuntamiento información sobre la respuesta que se hubiera ofrecido a las solicitudes del ciudadano, se limitaba a indicar que *“en este Ayuntamiento no existen antecedentes relacionados con el asunto a que hace referencia en su escrito.”* Se consideró que los escritos presentados en el registro del Ayuntamiento constituían antecedente suficiente para obtener una respuesta y así se indicó al Ayuntamiento mediante la resolución correspondiente. El Ayuntamiento no respondió a dicha resolución.

También puede mencionarse el expediente **Q/227/02** que tampoco se resolvió satisfactoriamente después de las gestiones realizadas ante el Ayuntamiento de León, ante la falta de respuesta escrita a la solicitud de una persona sobre los datos padronales de un familiar directo fallecido. Pese a la disposición del Ayuntamiento a responder por escrito a la solicitud, como se le había indicado en la resolución, el interesado afirmaba no haber recibido nada.

1.3.2. Acceso a archivo municipal por asociación cultural

En el expediente **Q/473/02** se denunciaba la negativa del Ayuntamiento de Soria a facilitar información solicitada por escrito por una

asociación cultural; dicha negativa se producía en la práctica, pues la petición no había sido contestada.

El art. 18.1 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), reconoce a los vecinos el derecho a ser informados, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a los expedientes y documentación municipal, en los términos del art. 105 CE.

Este precepto ha de relacionarse con las previsiones contenidas en otros preceptos, como son los arts. 69 y 70.3 de la citada LRBRL; los arts. 207 y 227 a 236 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre; y los arts. 35 y ss -especialmente el 37- de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

Según la respuesta remitida por el Ayuntamiento de Soria, se había denegado la información por considerar que *“la asociación no era parte afectada en la relación contractual que mantenía el Ayuntamiento de Soria con la empresa adjudicataria”*, en definitiva, carecía de la condición de interesado, a la que expresamente se aludía mediante la cita del art. 31 de la Ley 30/1992.

El derecho de acceso a archivos y registros administrativos que recoge el art. 37 de la (LRJPA) se inscribe en el marco del art. 105 b) de la Constitución y debe considerarse como un derecho subjetivo de todo

ciudadano, aunque con algunas limitaciones establecidas también en las normas citadas.

Primeramente había que examinar si el ejercicio de este derecho de acceso precisa poseer la condición de interesado.

Es cierto que el art. 35.a) de la Ley 30/1992, permite a los ciudadanos 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.

Además de ello, el ya citado art. 37 de la Ley 30/1992 sanciona el derecho o facultad que tienen los ciudadanos para acceder a registros y documentos que formen parte de un expediente y que obran en los archivos administrativos, en concreto, el párrafo 3º, permite tener este mismo acceso cuando se tenga un interés legítimo y directo.

Los apartados 2,3,4 y 5 establecen una serie de limitaciones al derecho de acceso a registros y documentos, sin que ninguna fuera aplicable al supuesto analizado.

La cuestión se centraba entonces en si existía, o no, un interés legítimo para la obtención de la información solicitada. El art. 37 tantas veces citado, en su número 3 se refiere “al acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho...

podrá ser ejercido además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo”.

El solicitante de la información -de una información muy concreta, referida a la fecha de ingreso de la cantidad debida por la empresa adjudicataria-, lo hacía en calidad de presidente de una asociación relacionada con el objeto del contrato y, las circunstancias que constituían los antecedentes del caso, revelaban cuál era su interés en la obtención de la información que reclama.

Dicho interés se desprendía de las relaciones anteriores de la asociación con el Ayuntamiento, pues se trataba de uno de los colectivos a los que se consultaba determinadas cuestiones de la gestión del contrato, y había manifestado su desacuerdo con las modificaciones realizadas en anteriores fases del contrato.

Puesto que esta asociación había denunciado en otras ocasiones lo que consideraba un incumplimiento de las cláusulas contenidas en los pliegos de condiciones del contrato, se encontraba interesada en comprobar si se había cumplido esta condición concreta, el pago del canon en el plazo establecido por la empresa adjudicataria, lo cual parecía un interés legítimo y, por ello, se estimó que debía facilitarse dicha información.

Por último señalar que no pudo analizarse la resolución denegatoria del derecho ya que no fue aportada junto con el informe remitido, como se había solicitado y, si nos atenemos al escrito de queja, la misma no había sido dictada en un plazo de cuatro meses desde su presentación.

Desde este punto de vista el Ayuntamiento no cumplió con su obligación de dictar resolución expresa sobre la solicitud formulada, obligación ordenada en el art. 42 de la misma Ley 30/1992 y 69 de la Ley 7/1985, según el cual la denegación o limitación del acceso deberá verificarse mediante resolución motivada.

En consecuencia se acordó formular la siguiente resolución:

“-Que se facilite, si no se hubiera hecho hasta el momento, la información solicitada a ese Ayuntamiento.

- Que, tomando en consideración los hechos relatados y disposiciones que a ellos resultan aplicables, en los supuestos análogos que pudieran plantearse, se proceda a facilitar la información que soliciten los ciudadanos al amparo del art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

- En todo caso, cuando sea denegado el ejercicio de este derecho, se lleve a cabo mediante resolución expresa debidamente motivada y personalmente notificada, con expresión de los recursos que resultaren procedentes frente a dicha eventual decisión.”

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Soria.

1.3.3. Entrega de copias de actas de sesiones de una junta vecinal a los ciudadanos

El interesado del expediente **Q/976/02** denunciaba la negativa de la Junta Vecinal de Quintana Fuseros a facilitarle las copias de las actas de las

sesiones en las que se había aprobado la autorización de una actividad en un monte catalogado.

El art. 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, dispone las sesiones del pleno de las Corporaciones locales son públicas. En esta misma dirección, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León dispone que la junta vecinal ostentará las atribuciones que la legislación vigente establezca como propias del pleno, órgano cuyas sesiones son públicas.

No tendría sentido, por tanto, que el máximo órgano representativo de las entidades locales, la junta vecinal, no funcionara bajo el mismo régimen de publicidad de sesiones que el pleno.

En concordancia con ello, el mismo art. 70 de la LRBRL, en su párrafo 3, reconoce a todos los ciudadanos el derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105 b) de la Constitución. La denegación de este derecho deberá verificarse mediante resolución motivada.

Dicho precepto se reitera en el art. 207 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF): Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales y de sus antecedentes.

Según el art. 204 del ROF las copias y certificados de los libros y documentos que en las distintas dependencias existan se expedirán siempre por el Secretario.

De acuerdo con el art. 230 ROF la obtención de copias de acuerdos municipales se solicita a la oficina municipal, la cual, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible.

Por todo ello se estimó que debía contestarse a la petición formulada con arreglo a los antecedentes existentes en esa entidad, sin que existiera impedimento alguno para que se facilitara la copia del acta al interesado.

La Junta Vecinal de Quintana Fuseros aceptó la resolución anterior.

1.3.4. Horario de la oficina de registro de un ayuntamiento

Un vecino de un pequeño municipio de la provincia de Salamanca, Navalmorales, se quejaba del horario de funcionamiento de la oficina de registro del Ayuntamiento, dando lugar al expediente **Q/2079/03**.

El informe municipal remitido al respecto indica que *“el horario de atención al público se establece dos días a la semana, miércoles y viernes, con horario de mañana de 12 a 15 horas y no se puede contactar telefónicamente con el Ayuntamiento al carecer de este servicio y no tener teléfono. Además le informo que Navamorales tiene a fecha de hoy 139 personas empadronadas, de las cuales viven en el municipio unas 90 y*

todas ellas acuden a casa de los concejales o la mía como alcalde para solicitudes e informaciones varias y en ningún momento ningún vecino presentó queja alguna por el horario ...”.

A la vista de dicha respuesta se indicaba que en el ámbito local el registro debe estar abierto todos los días durante un horario razonable, así lo requiere el deber de garantizar los derechos de los administrados a presentar sus escritos los días hábiles.

El art. 151.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF), establece que el Registro General permanecerá abierto al público todos los días hábiles durante las horas prevenidas en la legislación de procedimiento administrativo común.

Esto remite al art. 38.6 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, que dispone que cada administración pública establecerá los días y el horario en que deban permanecer abiertos sus registros, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos.

Así planteado pudiera parecer que se deja en libertad a cada administración para fijar horarios, lo que no es del todo cierto pues esa libertad se limita o condiciona por el derecho de los administrados a presentar escritos todos los días hábiles, por lo que el registro debe

funcionar todos estos días con un horario razonable a determinar por el propio ayuntamiento.

Es cierto que la presentación de escritos puede hacerse en los registros de cualquiera de las administraciones (Estado, Autonómica, Local) según el art. 38 de la Ley 30/1992, ahora bien, en este último caso debe existir el oportuno convenio con otra administración.

Es decir, el acto dirigido a un órgano de una entidad local sólo puede presentarse en el registro de otra entidad local si hubiera suscrito un convenio, pero sí podrá presentarse en el registro de cualquier órgano de la administración del estado o de la comunidad autónoma.

La Ley 30/1992 regula en su art. 15 la figura denominada "encomienda de gestión" en la que pueden encuadrarse este tipo de convenios mediante los cuales se encomienda la gestión a otra administración local del registro y presentación de documentos en días determinados.

El precepto citado establece que “la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño”.

Estas razones llevaron a formular una resolución al Ayuntamiento de Navalmorales sobre la conveniencia de dotar a esa Corporación de un puesto de trabajo que permitiera la apertura de la oficina de registro todos los días hábiles o, en su defecto, considerara la posibilidad de suscribir un convenio con otra entidad local para la gestión del registro de ese Ayuntamiento en días determinados.

Dicha resolución se encontraba pendiente de recibir respuesta a fecha de cierre de este informe.

1.3.5. Uso de locales municipales por las asociaciones de vecinos

En algunos casos se han dirigido a esta Procuraduría representantes de asociaciones de vecinos que demandaban del ayuntamiento en el que radicaba su sede el uso de un local para el desarrollo de sus actividades.

El derecho reconocido en el art. 233 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) a acceder al uso de locales municipales por parte de las asociaciones de vecinos, sólo es ejercitable por aquellas asociaciones que se encuentren inscritas en el registro municipal de asociaciones de vecinos.

Este requisito no siempre se cumple por las asociaciones peticionarias, como ocurría en los expedientes **Q/63/03** y **Q/96/03**, en los que hubo de informarse a las asociaciones que debían inscribirse en el registro municipal para poder optar a este beneficio.

El registro municipal de asociaciones vecinales es independiente del registro general de asociaciones y del autonómico, la inscripción en estos últimos implica el reconocimiento legal de la asociación, mientras que la inclusión en el registro municipal supone la posibilidad de ejercitar las facultades de participación y obtención de beneficios expresados en los arts. 232 a 235 del ROF.

Además el uso de locales municipales por las asociaciones de vecinos está condicionado no sólo a que materialmente sea posible atendiendo a la disponibilidad de medios, también a que, formalmente, se autorice o permita por el ayuntamiento, concretamente por el alcalde.

1.3.6. Publicidad de las sesiones y protección del derecho al honor

En el expediente **Q/58/03** un ciudadano se mostraba disconforme con la referencia a su identidad -nombre y dos apellidos- en el orden del día de una sesión plenaria del Ayuntamiento de Lerma, convocatoria que había sido expuesta en los tablones de edictos del municipio.

El reclamante aludía a la posible vulneración de su derecho al honor e intimidad, sin embargo, se le comunicó que la mención de su nombre y apellidos en los puntos del orden del día de la convocatoria, por sí sola, no permitía afirmar que se hubiera producido una violación del derecho constitucional que alegaba.

La inserción de la convocatoria en el tablón de edictos de un ayuntamiento es la forma normal, exigida por la ley, de dar publicidad a las

convocatorias de sesiones plenarias, no puede equipararse esta conducta a la divulgación en un medio de comunicación de un hecho con inequívoca intención de causar un perjuicio, ni la mención de un nombre revelaba un dato perteneciente a su esfera íntima o privada.

Sin perjuicio de no estimarse como una intromisión ilegítima en el derecho al honor y a la intimidad consagrados en el art. 18 CE se indicó al Ayuntamiento de Lerma la conveniencia de que, en el futuro, no se realizaran menciones a los datos personales en las convocatorias de las sesiones de la Corporación, máxime cuando, tratándose de procedimientos judiciales era suficiente para su identificación la referencia al número de autos que les hubiera correspondido en sede judicial.

El Ayuntamiento de Lerma aceptó dicha resolución.

2. PATRIMONIO MUNICIPAL

El régimen jurídico protector del patrimonio de los entes locales - bienes demaniales, comunales y patrimoniales- se asienta sobre el principio de autotutela administrativa, conforme al cual corresponde a las entidades locales en su calidad de administración pública el ejercicio de las acciones dirigidas a la defensa de su patrimonio.

La tutela de los intereses, y más concretamente del patrimonio local, se lleva a cabo por medio de unas técnicas o reglas especiales que son manifestación del principio de autotutela, sirviendo para garantizar la defensa de su patrimonio. En éstas técnicas o reglas se contienen el

inventario y registro de la propiedad, las acciones dirigidas a la defensa del patrimonio, así como la responsabilidad derivada de la mala administración y las potestades de tutela de las cuales se sirven las entidades locales para la protección de su patrimonio.

Para ello, el ordenamiento jurídico otorga también a las corporaciones locales capacidad para realizar las actuaciones de defensa de su patrimonio.

En definitiva, 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 recobrar 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, dicha tutela no se ejerce como resultaría deseable, ya que del resultado de las diligencias practicadas desde esta Procuraduría se constata un comportamiento reticente por parte de ayuntamientos y juntas vecinales ante la recepción de denuncias sobre la usurpación de terreno demanial, patrimonial o comunal.

En el presente epígrafe pasaremos a exponer alguno de los casos en los que se denunciaba un incumplimiento por parte de las administraciones locales de su obligación de instruir de manera correcta los correspondientes expedientes administrativos.

2.1. Bienes de dominio público

En el expediente **Q/1767/02** se denunciaba la paralización injustificada del expediente de investigación iniciado por el Excmo. Ayuntamiento de Aguilar de Campoo (Palencia) mediante Acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno en sesión celebrada el 24 de julio de 2001.

Requerida una copia íntegra del expediente, se constató que, una vez acordado el inicio del mismo, se evacuaron los correspondientes informes, técnico y jurídico, que determinaron el Decreto de fecha 29 de agosto de 2001, mediante el que se requería al infractor la retirada de los elementos existentes que venían ocupando un camino público de la localidad.

Resolución que, al no haber sido cumplida, motivó un nuevo Decreto, de fecha 7 de febrero de 2003, por el que se le daba el plazo de un mes para cumplir lo requerido, con apercibimiento de ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento. Asimismo, no constaba que se hubiera dado una respuesta expresa a la reclamación o denuncia presentada por el interesado.

Pues bien, con independencia de que, a raíz de la intervención de esta institución en el asunto, éste se retomó por la administración, entendimos adecuado efectuar una serie de consideraciones dado que, el plazo transcurrido desde que tuvo lugar el primer requerimiento hasta el segundo, era a todas luces excesivo.

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 de que esa Administración puede y debe utilizar la ejecución subsidiaria, si el requerimiento no se cumple.

La infracción o incumplimiento de una orden de ejecución de un acto administrativo ejecutivo y ejecutorio, en su caso, emanado de la administración la habilita a poner en marcha el medio de ejecución forzosa correspondiente, que por lo común es la ejecución subsidiaria por la administración, a cargo del obligado, o si existe fundamento legal expreso, la multa coercitiva.

Sin embargo, a juicio de esta institución, el excesivo tiempo transcurrido evidencia un modo de actuar absolutamente contrario a los principios de celeridad, eficacia y economía que deben presidir las actuaciones de las distintas administraciones públicas, proclamados en nuestra Carta Magna.

Hemos de partir de la base de la existencia y alcance 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, éste aparece como un acto obligatorio cuya eficacia jurídica vincula por igual al administrado y a la administración.

En definitiva, los órganos administrativos tienen un deber de diligencia: deber que impone al órgano un conjunto de obligaciones de actuar en cuanto medios instrumentales necesarios para poder dar satisfacción a los administrados.

Quiero 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 con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado, y adoptando las medidas necesarias para la ejecución, 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.

Además no debemos olvidar que la administración representa la faz dinámica de un estado, como el social, llamado a la acción; esto es, a la realización de los valores de una sociedad y a la transformación de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que para ello sea necesario transformar, como prevé el art. 9 CE, refiriéndose genéricamente a todos los poderes públicos, incluida la administración. La vocación dinámica de la administración se encuentra insita, por ello, en su propia naturaleza institucional caracterizada por el servicio objetivo y eficaz a los intereses generales y el sometimiento pleno a derecho (art. 103 CE), de modo que, recuerda el art. 3.2 de la LRJ-PAC, su actuación ha de regirse por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

La manifestación de esta caracterización instrumental de la administración como ente servicial de la comunidad, es el deber de dictar resolución expresa en cuantos procedimientos y de notificarla, cualquiera que sea la forma de iniciación. Deber que tanto se refiere, pues, a los procedimientos iniciados por solicitud o a instancia de parte como a los iniciados de oficio. No podría ser de otro modo, una vez que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos administrativos en virtud de su competencia (art. 12.3 LRJ-PAC) y ésta,

además de ser irrenunciable (art. 12.1 LRJ-PAC), se constituye sobre la confluencia de poderes-deberes de carácter funcional.

Por todo, se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que, en el supuesto de que D. XXX no cumpla con lo requerido en el Decreto de fecha 7 de febrero de 2003 en el plazo establecido, se proceda por parte de ese Ayuntamiento a la retirada de los elementos que ocupan el camino público paralelo a la Avda. de Burgos en los términos expuestos en dicho Decreto, de manera efectiva.

Que se ponga en conocimiento de D. XXX la resolución del expediente, dando respuesta expresa a su denuncia según lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC.

Que en lo sucesivo se ajusten sus actuaciones a los términos de la presente resolución”.

Resolución que fue aceptada de manera expresa por la corporación municipal.

2.2. Bienes patrimoniales

2.2.1. Expediente de deslinde

Por deslinde administrativo se entiende la institución administrativa que mediante una serie de valoraciones jurídicas y operaciones técnicas declara los límites entre los bienes de la administración y los de los

particulares, satisfaciendo de esta forma la facultad dimanante del derecho de propiedad.

Resumiendo la doctrina jurisprudencial existente, hay que entender que el deslinde administrativo se configura como una prerrogativa de la administración, en virtud de la cual puede ésta, sin necesidad de acudir al órgano judicial, proceder a delimitar el ámbito territorial de sus bienes, siempre a través del correspondiente procedimiento, que culmina con un acto administrativo, sin que a través del deslinde puedan resolverse cuestiones de propiedad, alcanzando sus efectos únicamente a declarar provisionalmente la posesión de hecho de la finca delimitada, como dispone el art. 57 del Reglamento de Bienes, de 13 de junio de 1986.

En la queja **Q/1062/03** se denunciaba la negativa por parte del Ayuntamiento de Remondo (Segovia) a dar curso al expediente de deslinde interesado por el reclamante.

Pues bien, una vez analizada la copia del expediente que se remitió, se constató que en el mismo se había obviado en su totalidad el cumplimiento de lo establecido, al efecto, en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por el RD 1372/1986, de 13 de junio.

El art. 4.1 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBL), contempla el deslinde como una de las potestades de la que gozan las entidades locales.

El concepto formal de deslinde nos lo da el propio Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB, en lo sucesivo) en su art. 57.1: “el deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas”.

El concepto material de deslinde lo encontramos en el párrafo 2 del art. 57 del RB: “Dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma”.

El art. 56 del RB señala, en su apartado 2º, que: “Los dueños de los terrenos colindantes con fincas pertenecientes a las entidades locales o que estuvieren enclavados dentro de aquellas podrán reclamar su deslinde”.

Hemos de recordar que el deslinde es el derecho de todo propietario a delimitar sus propiedades mediante signos visibles, siempre que los límites aparecieran imprecisos o existan indicios de usurpación.

El deslinde entre fincas es un derecho que tienen tanto los particulares como la administración. Los primeros disponen al efecto de dos vías: una, la administrativa, cuando entre los bienes a deslindar se encuentran algunos de titularidad de la administración; otra, la vía civil, cuando los bienes a deslindar son exclusivamente de titularidad de los particulares.

La sentencia del TS de 14 de diciembre de 1974 señala que la entidad local ha de proceder por vía administrativa obligatoriamente cuando un particular pretenda, y así lo solicite, deslindar sus bienes con los de una entidad local, correspondiendo a la propia administración la facultad de efectuar las correspondientes operaciones de deslinde, resolviendo unilateralmente y con exclusividad, sin perjuicio de los recursos procedentes contra las decisiones adoptadas en esta materia.

Además, añade que, desde un ángulo estrictamente jurídico, procede proclamar que el deslinde de fincas limítrofes constituye un medio de defensa que se otorga por la ley a todo propietario, para asegurar la inviolabilidad de los confines o límites objeto de su dominio, constituyendo en consecuencia un poder jurídico derivado del derecho de propiedad y concebido como una de las facultades que integran el contenido del dominio, con la finalidad de identificación de la cosa sobre la cual aquél se ejercita.

Que, en consecuencia, procede la operación de deslinde, a petición de cualquiera de los propietarios afectados, siempre que exista una situación de incertidumbre en los confines de dos o más fincas limítrofes, implicando tal operación de deslinde una actividad declaratoria.

La sentencia del TS de 14 de diciembre de 1974 señaló: “Que a la vista de todo lo expuesto, resulta indudable que los órganos competentes de las entidades locales vienen obligados a realizar, por el procedimiento establecido al efecto, las operaciones de deslinde precisas, entre sus bienes

y los de los particulares cuando se cumplan las siguientes condiciones: primera, que lo solicite un propietario particular, segunda, que la finca del particular sea colindante con algún bien municipal, demanial o patrimonial y tercera, exista confusión o imprecisión de límites entre ambas fincas o bienes”.

En otro orden de cosas, en el escrito remitido por el Ayuntamiento al solicitante aducía que:

“Este Ayuntamiento no se encuentra en condiciones de determinar si los trabajos afectan verdaderamente a la propiedad, circunstancia que solo se puede determinar con la medición oficial de la finca, con los considerables gastos que dicha función supone”.

En este sentido debemos añadir que, según el art. 59 del RB, se elaborará un presupuesto de gastos de deslinde, siendo, en su caso, estos gastos a cuenta de los particulares promotores. En este supuesto, deberá constar expresamente en el expediente la conformidad de los mismos, por lo que el argumento esgrimido resultaba, a juicio de esta institución, rechazable.

Por todo ello se consideró pertinente formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración Local se proceda a dar curso al expediente de deslinde objeto de debate de conformidad

con lo establecido en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y lo expuesto en la presente resolución o, en caso contrario, se proceda a la desestimación de lo interesado, de manera motivada, debidamente notificada al afectado”.

La resolución fue aceptada, iniciándose el procedimiento administrativo de deslinde.

En el expediente de queja **Q/1307/02** se hacía referencia al incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Chatún (Segovia) de lo acordado en Sesión Ordinaria, de fecha 22 de octubre de 1998, a pesar de que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, mediante sentencia de fecha 20 de octubre de 2000 (asunto 430/1999), reconociese que dicho Acuerdo era conforme al Ordenamiento Jurídico.

Pues bien, transcurridos dos años desde que hubo pronunciamiento judicial, y después de diversas informaciones interesadas desde esta institución, no constaba que lo acordado (inicio de un expediente de deslinde) se hubiese llevado a efecto.

Hemos de partir de la base de la existencia y alcance 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 de validez y eficacia del acto administrativo, éste aparece como un acto obligatorio cuya eficacia jurídica vincula por igual al administrado y a la administración.

En definitiva, los órganos administrativos tienen un deber de diligencia, deber que impone al órgano un conjunto de obligaciones de actuar en cuanto medios instrumentales necesarios para poder dar satisfacción a los administrados.

Se quiere 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 efecto con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado y adoptando las medidas necesarias para la ejecución, 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, y al objeto de que el procedimiento presente no se dilate de manera indebida en el tiempo, se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se proceda, sin mayor dilación, a dar curso al expediente de deslinde según lo acordado en sesión ordinaria de fecha 22 de octubre de 1998 ajustándose al

RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (art. 56 y ss)”.

El Ayuntamiento manifestó su conformidad con la resolución.

2.2.2. Adjudicación para la explotación de fincas propiedad de una entidad local menor

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/2129/02**, se denunciaba el hecho de que se había procedido a la adjudicación directa de un lote de fincas propiedad de la Junta Vecinal de Marmellar de Arriba (Burgos) sin que se llevase a cabo a través de subasta pública como se venía realizando, según el afectado.

De la información remitida resultaba que dichas fincas venían siendo explotadas desde hacía 30 años por las mismas personas, procediéndose a la adjudicación directa siguiendo la costumbre tradicional del pueblo.

Así lo expuesto, hemos de recordar que los bienes patrimoniales de las entidades locales, contrapuestos legalmente a los de dominio público (art. 79.2 Ley de Bases del Régimen Local- LRBRL) y que, asimismo denominados “de propios”, se definen en el art. 76 TRRL, se rigen por normas de derecho privado, aunque de modo preferente hayan de aplicarse las disposiciones especiales contenidas en la legislación administrativa. En el caso de que la corporación local propietaria de bienes inmuebles de esta clase -que sean susceptibles de aprovechamiento rentable- considere

conveniente ceder su utilización a otras personas, en lugar de efectuarla ella misma directamente, habrá de hacerlo a través del correspondiente contrato de arrendamiento o cesión de uso, que por razón de su objeto tendrá carácter civil, no administrativo, según reiterada jurisprudencia del TS (entre otras muchas sentencias de este Alto Tribunal, pueden verse las de 13 de noviembre de 1979 y 15 de febrero de 1983). Ahora bien, aunque de naturaleza jurídico-privada, o civil, habrá que tener en cuenta los arts. 9.1 TRLCAP y 83 TRRL, en relación con el 112.2, regla 3ª, del mismo texto legal, según los cuales hay que distinguir dos aspectos: uno formal, relativo a la preparación y adjudicación del contrato, que se rige por las normas de derecho público reguladoras de la contratación administrativa, y otro aspecto de orden sustantivo, que se refiere al contenido, efectos y extinción de la relación contractual, en este caso arrendaticia, sobre un bien cuyo dominio la administración ostente a título privado, aspectos éstos que se regulan por las normas de derecho privado que le sean aplicables.

Pues bien, sin perjuicio de la aplicación de las normas de derecho privado que procedan en cada caso, según el tipo de relación contractual de que se trate, el precepto del art. 92 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB) establece una serie de especialidades de orden administrativo, que se refieren:

- De un lado, en el aspecto formal, a la exigencia de que el arrendamiento o cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales se efectúe conforme a la normativa de contratación

administrativa “en cuanto a su preparación y adjudicación la forma de adjudicación a aplicar ha de ser en concreto la de subasta siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto” (art. 92.1 RB). La STS de 1 de marzo de 1978 considera, por ello, en lo que se refiere al plazo, que cuando sea superior a cinco años, la subasta constituye requisito indispensable de validez. En otro caso, de no darse tales limitaciones, es indudable que la cesión podrá efectuarse mediante concurso o, en su caso, contratación directa, por el procedimiento negociado. La competencia para efectuar la adjudicación del contrato corresponde al alcalde o presidente de la corporación, conforme a los arts. 21.1 ñ) y 34.1 k) LRBRL, sin perjuicio de su posible delegación en la Comisión de Gobierno [arts. 21.3, 23.2 b), 32.2 y 35 b) LRBRL], o al Pleno en caso de que excediere de los límites cuantitativos y temporales que establece la propia LRBRL, que asimismo podrá delegar en la Comisión de Gobierno (122.4 y 33.4).

- De otro lado, en lo que se refiere al contenido de la relación contractual, la misma vendrá limitada en sus aspectos jurídico-privados, en cuanto al precio a satisfacer a la administración por el arrendatario o cesionario del uso del bien patrimonial, ya que, en todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon (art. 92.2 RB).

No es legalmente posible, por ello, la cesión de bienes patrimoniales locales a título gratuito (así, la STS de 18 de noviembre de

1993), fuera del supuesto de cesión a entidades públicas o privadas de interés público sin ánimo de lucro, prevista en el art. 109.2 RB.

Procedimiento que, salvo otra documentación no obrante en el presente expediente de la que se pudieran extraer conclusiones diferentes, era obviado por la Junta Vecinal.

Cierto es que la costumbre constituye una fuente de derecho, así el art. 1 del Código Civil dice que las fuentes del Ordenamiento Jurídico son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

La existencia de las múltiples normas obliga necesariamente al establecimiento de una prelación entre las mismas a efectos de su eficacia y aplicación, tanto más cuanto que la Constitución de 1978 en su art. 9.3 garantiza los principios de legalidad y de jerarquía normativa.

El principio de jerarquía normativa postula la existencia de una subordinación entre las normas jurídicas, de las que se deduce el mayor o menor rango de eficacia y aplicación que poseen. Es un principio básico de un estado de derecho, y era ya proclamado antes de la Constitución en el art. 2 del Título Preliminar del CC que dice “carecen de validez las disposiciones que contradigan otras de rango superior”.

Con ello queremos decir que el sistema seguido por la Junta Vecinal en la adjudicación de las fincas contravenía la legislación aplicable.

Por todo ello consideré oportuno efectuar la siguiente resolución.

“Que esa Junta Vecinal articule los mecanismos legalmente establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAP-PAC, al objeto de que la adjudicación de las fincas propiedad de esa Junta Vecinal sigan el procedimiento establecido en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y demás normativa indicada en la presente resolución.

Que en el supuesto de que carezca de medios técnicos y/o jurídicos para ello interese asistencia a la Diputación de Burgos (SAM)”.

Resolución que fue aceptada en su integridad.

2.2.3. Arrendamiento de bien patrimonial y gastos de conservación

En el expediente **Q/1172/02** se denunciaba al Ayuntamiento de Matapozuelos (Valladolid), ya que el afectado, como arrendatario de una vivienda propiedad del ayuntamiento, debió asumir los daños irrogados en diversos aparatos eléctricos como consecuencia de una avería producida por una subida de tensión eléctrica.

Tras admitir a trámite el expediente y recabar toda la documentación solicitada, se constató que nos encontrábamos ante un contrato de arrendamiento de bienes patrimoniales o de propios. Esto es, un contrato por medio del cual la entidad local propietaria del inmueble o del bien se obliga a dar a otra entidad local o a un particular (como es el caso) el goce o uso de un bien mueble o inmueble por tiempo determinado y por una cantidad señalada (renta).

Dicho contrato tiene naturaleza privada, pues recae sobre un bien propiedad exclusiva de la entidad local no destinada a un servicio público, y la renta que produce tiene carácter privado para el municipio, por lo que los derechos y acciones derivados del contrato se determinarán en la esfera civil.

Al tratarse de una vivienda arrendada en el año 2000, serán de aplicación las normas contenidas en la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, de 24 de noviembre, Código Civil y normativa complementaria.

Cierto es que, según lo establecido en el art. 21 de la LAU, el arrendador está obligado a realizar, sin derecho por ello a elevar la renta, todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido, salvo cuando el deterioro de cuya reparación se trate sea imputable al arrendatario a tenor de lo dispuesto en los arts. 1.563 y 1.564 del Código Civil.

Sin embargo, en el caso presente, resultaba claro que dicho precepto no era de aplicación por cuanto éste no se refiere a elementos como son los muebles, electrodomésticos y demás enseres propios del ajuar de una vivienda.

Por otro lado, y a mayor abundamiento, en la estipulación Sexta del contrato suscrito con el Ayuntamiento se establecía que “las reparaciones que exija el desgaste por el uso ordinario de la vivienda serán de cargo del arrendatario”.

Por todo ello se rechazó la queja, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por parte de esta Procuraduría.

2.2.4. Inventario de bienes de entidad local menor

El inventario y el registro son dos instrumentos al servicio de la defensa del patrimonio local por medio de los cuales los bienes que pertenecen a la entidad adquieren una situación de privilegio respecto a los que no constan inventariados o inscritos.

En la queja registrada en esta institución con la referencia **Q/62/03**, se denunciaba el incumplimiento de la Junta Vecinal de Riofrío de Órbigo (León) de la obligación de tener confeccionado el inventario de bienes.

Una vez que esta institución se dirigió a la entidad local menor ésta, en su informe, nos hizo saber que dicha entidad disponía de Inventario de Bienes, según lo establecido en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales pero que, sin embargo, aún no había sido elevado al Registro de la Propiedad.

A los bienes que mayores perjuicios les causa la falta de inscripción son los bienes patrimoniales o propios, ya que esto puede suponer que los particulares ocupen esos bienes y por el transcurso del tiempo pasen a ser de su propiedad, a través del instituto de la usucapión.

Por consiguiente, para no llegar a estas situaciones las entidades locales tienen la obligación de formar inventario de todos los bienes que le

pertenezcan, sin importarles la naturaleza o la forma de adquisición, así como de inscribirlos en el Registro de la Propiedad, otorgando mayor seguridad al tráfico jurídico y una mayor protección a los mismos.

Se regulan en el Capítulo III, sección primera, del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986 (RD. 1372/1986-RBEL en lo sucesivo), concretamente en los preceptos 17 a 36, teniendo uno y otro instrumento especialidades singulares respecto a los bienes patrimoniales o de propios.

Asimismo, el Registro de la Propiedad proporciona una garantía de defensa y protección del patrimonio perteneciente a las entidades locales. Por medio de él se otorga seguridad al tráfico jurídico, estableciéndose una presunción de exactitud registral que no alcanzará a los datos de mero hecho, como son los relativos a cabida, linderos, situación, naturaleza, accidentes, etc. (SSTS de 4 de julio de 1961, de 30 de junio de 1978, de 2 de febrero de 1982 y de 15 de junio de 1989). La constancia de un bien en el Registro supone una presunción *iuris tantum* de que la titularidad corresponde a quien figura como tal, salvo prueba en contrario, de tal modo que producirá los mismos efectos que una escritura pública.

El art. 85 TRRL regula la inscripción en el registro en los siguientes términos: “Las Entidades Locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, siendo suficiente a tal efecto la certificación que, con relación al Inventario aprobado por la

respectiva corporación, expida el secretario con el visto bueno del alcalde o presidente y que producirá iguales efectos que una escritura pública.”

Sin embargo, al analizar la legislación hipotecaria, observamos que no todos los bienes propiedad de las Corporaciones Locales han de tener entrada en el registro de la Propiedad.

El art. 5 del Reglamento Hipotecario señala: “Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a la legislación especial”.

En base a lo expuesto, se estimó pertinente formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Entidad Local Menor de Riofrío de Órbigo se adopten las medidas pertinentes en aras a que los bienes inventariados sean inscritos en el Registro de la Propiedad, según los términos de la presente resolución”.

La Junta Vecinal no manifestó su postura a la presente resolución.

2.3. 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 cuatro quejas que pasamos a analizar.

La primera, **Q/1530/02**, versaba sobre la adjudicación de pastos y majada sin subasta pública a un pastor sin dar opción a otros ganaderos o interesados.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Junta Vecinal de Villafruela del Condado (León) informe según el cual en sesión extraordinaria se acordó el arrendamiento de los pastos y majada a un pastor por un importe determinado.

A la vista de lo informado, se procedió a señalar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Junta Vecinal, delimitando dos cuestiones de carácter general: 1) el marco legal como límite a la autonomía municipal y 2) las formas de aprovechamiento vecinal previstas en la legislación vigente.

Para el caso que nos ocupa, no es baladí recordar que el art. 132.1 CE, atendiendo a la especial naturaleza y significado de los bienes comunales -su titularidad real y material corresponde a los vecinos-, establece una “reserva” normativa respecto a los bienes comunales.

Expresamente, por lo tanto, la CE está excluyendo el que, bien por una norma reglamentaria -ordenanza/bases-, bien por costumbre acreditada, se trasgreda el marco legal establecido en la regulación de los bienes

comunales sin que pueda invocarse la autonomía municipal consagrada en la CE, arts. 137 y 140, ya que esa autonomía se halla condicionada por la Ley que regule determinadas materias.

Sólo una norma con rango de Ley podrá regular el derecho a su aprovechamiento sin que, en virtud de la competencia municipal en orden a los aprovechamientos de los bienes comunales, se pueda imponer a los vecinos unos condicionamientos restrictivos de su derecho patrimonial al margen de la forma que esté determinada en la ley.

Así las cosas, cumpliendo el mandato constitucional contenido en el art. 132.1 de nuestra Carta Magna, se puso de manifiesto lo dispuesto en el art. 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante RDLeg 781/1986, de 18 de abril.

El estudio de la segunda de las cuestiones se inició indicando que los bienes comunales se definen como aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de vecinos. La noción tradicional expuesta se corresponde con las siguientes modalidades reguladas en el art. 75 del Texto Refundido de 1986, anteriormente citado: el disfrute colectivo, el previsto en la ordenanza o costumbre y las adjudicaciones por lotes o suertes.

El Ayuntamiento no tiene total libertad cuando selecciona la modalidad de disfrute. La elección de una u otra depende de las competencias atribuidas a los municipios. Sobre este punto, se hizo

referencia a la doctrina del TS, según la cual, la selección de la modalidad de disfrute es una facultad reglada, en cuyo ejercicio el Ayuntamiento ha de ajustarse a las normas y criterios previstos en el art. 75 del TRLRL y sin que ello suponga un atentado contra la autonomía municipal.

La Sentencia del TS de 3 de Mayo de 1989 dispone que “en los arts. 75 del TRLRL y 94 del RB se establecen los criterios obligatoriamente a seguir por las Corporaciones a la hora de regular el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, estableciéndose un orden de prioridades en cuanto a sus diferentes formas, que no puede ser alterado, como así se deduce claramente de los términos imperativos en que aparecen redactados y de que sólo entran en vigor cuando no sea practicable la explotación común o cultivo colectivo...”

En el art. 75.3 del TRLRL se prevé que, en caso de ser impracticable el aprovechamiento por lotes, se procederá a la subasta del disfrute. No obstante, para que ello pueda llevarse a cabo, la licitación debe ser autorizada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, en la subasta que se realice, los postores vecinos tienen preferencia sobre los no residentes, en igualdad de condiciones.

Conectando el régimen jurídico descrito en los dos puntos analizados con la problemática sustancial que nos ocupa, se puso de manifiesto que esa Junta Vecinal había procedido a la adjudicación del aprovechamiento de los pastos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento y ello porque según hemos indicado anteriormente, procede

la subasta del producto de los bienes comunales siempre que en aquellos sea impracticable la explotación en común o en cultivo directo. En consecuencia, de la documentación obrante en esta Procuraduría no quedaron suficientemente probadas las siguientes circunstancias:

- Que el aprovechamiento por el régimen de explotación común o cultivo colectivo “fuere impracticable”.
- Que la adjudicación mediante precio fuese autorizada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.
- Que la adjudicación se efectuara por subasta pública con preferencia ,sobre los no residentes, los postores vecinos.

Por todo ello 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 Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se proceda a la revisión de oficio y se declare la nulidad del acto por el que se arrendaron los pastos de los terrenos comunales”.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte de la Junta Vecinal de Villafruela del Condado.

La segunda de las quejas, **Q/ 368/03**, hacía alusión a la denegación de la solicitud de prórroga de un año para el aprovechamiento de pastos comunales.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de La Robleda informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

“Que, al no reunir las condiciones referidas en la Ordenanza municipal al respecto, debería haber retirado el ganado de los pastos comunales en una determinada fecha.

Por lo tanto, se le comunica el día exacto en el que a más tardar, deberá haber sacado su ganado de los pastos comunales y comunicarlo al Ayuntamiento...”

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se procedió a resolver sobre la necesidad de volver a practicar la notificación de la resolución con la indicación precisa de los recursos admisibles contra la misma, así como la motivación de los hechos que determinaron la denegación de la prórroga.

El Ayuntamiento de Robleda no manifestó su postura a la presente resolución.

En una tercera queja, **Q/1430/02**, se hacía alusión al mantenimiento de una “costumbre discriminatoria” en el reparto de aprovechamientos forestales pese a que por Orden de 14 de diciembre de 1996 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se aprobó la

Ordenanza reguladora de los Aprovechamientos Comunes de Pinos denominada de “privilegio” de la Villa de Neila.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esa Administración informe según el cual, con anterioridad a la aprobación de la Ordenanza, se venía manteniendo la costumbre de que una vez se cumplieran los sesenta años, en el caso de personas solteras se pasaba a percibir el doble de lo que se venía percibiendo, es decir lo que tradicionalmente se llama "la suerte entera". Una vez publicada la Ordenanza, -donde nada se dice sobre la percepción doble para los mayores de 60 años- se siguió con esta costumbre, quizá al amparo de la cláusula del respeto a los derechos adquiridos.

A la vista de todo lo informado, procede señalar que el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Neila (Burgos), exigió, desde un punto de vista sistemático, la previa delimitación de dos cuestiones de carácter general, 1) el marco legal como límite a la autonomía municipal, y 2) el valor de la costumbre en el campo del Derecho Administrativo

Dado que la primera de las cuestiones ya fue expuesta al analizar la queja, **Q/1530/02**, se pasa directamente a estudiar el valor de la costumbre en el campo del Derecho Administrativo, el cual ha sido, y es, objeto de controversia.

No obstante, reiterada jurisprudencia del TS ha establecido dos criterios básicos respecto de la costumbre:

- Su eficacia reducida como fuente de derecho, excepción hecha de aquellos supuestos en los que se admite normativamente su aplicación.
- En ningún caso puede contravenir el bloque de la legalidad vigente.

Así las cosas, aunque es precisamente en materia de 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 del Régimen Local), no es menos cierto que ninguna costumbre puede contravenir lo dispuesto en la Ley.

En este sentido, la sentencia del TS de 29 de diciembre de 1998, (RJ 1998\10295) es clarificadora:

“Lo que ha de quedar firmemente establecido, no obstante, es que la alegación de un uso inveterado, aunque pueda haber llegado a merecer la consideración de costumbre acreditada, no puede contravenir el dispuesto en la Ley”.

En consecuencia, de la información obrante en esta Procuraduría se desprendían los siguientes hechos:

- El aprovechamiento y disfrute de la denominada “suerte de pinos” se venía realizando según costumbre.

- En dicha costumbre se establecía que “una vez cumplidos los 60 años, se dobla la percepción pero solo en el caso de personas cuyo estado civil sea soltero”.

- Con posterioridad y mediante Orden de 4 de diciembre de 1996 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se aprobó la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pinos denominada de “privilegio” de la Villa de Neila.

- Esta Ordenanza modifica la citada costumbre, no haciendo alusión a la cláusula anteriormente transcrita; no obstante, una vez publicada la Ordenanza, se siguió con esa costumbre.

- La Disposición Transitoria Única de la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales establece que “a la entrada en vigor de esta Ordenanza, se respetarán los derechos adquiridos por los actuales beneficiarios de aprovechamientos forestales, de conformidad con lo dispuesto en la anterior, siempre que se ajusten a la legalidad vigente y no den lugar a situaciones de desigualdad o discriminación”.

- En este sentido el art. 103.1 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, dispone que “el derecho al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, en cualquiera de sus modalidades, corresponderá simultáneamente a los vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad”.

El uso de la potestad reglamentaria por parte de los entes locales exige, en todo caso, el respeto al principio de jerarquía normativa. La Ordenanza reguladora de los aprovechamientos forestales tiene por objeto regular la actuación municipal en orden al adecuado aprovechamiento de los mismos de suerte que la adjudicación a los beneficiarios descansa en datos objetivos. La citada costumbre contraviene lo establecido en la Disposición Transitoria Única de la Ordenanza al dar lugar a situaciones de desigualdad o discriminación.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Se deje sin efecto, con carácter inmediato, la costumbre en virtud de la cual una vez cumplidos los 60 años, se dobla la percepción pero solo en el caso de personas cuyo estado civil sea soltero”.

La última de las quejas planteadas, **Q/2215/03**, hace alusión a la desestimación de solicitud presentada por el interesado para acceder a tomar parte en las suertes de las tierras propiedad del Ayuntamiento de Castrillo del Val (Burgos).

La citada queja fue archivada por entender esta Procuraduría que no existía irregularidad en la actuación de esa administración local; no obstante, estimé conveniente hacer las siguientes consideraciones al respecto. En primer lugar cabe destacar que la costumbre que se aplica en ese municipio para tomar parte en las suertes de las tierras exige además de la antigüedad en el Padrón municipal, una residencia real, efectiva y

permanente en el pueblo. Sin embargo, el interesado empadronado en dicha localidad, no residía en ella.

Por tanto era 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 la Sentencia de 15 de marzo de 1985, de la Sala 4ª del TS “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 Ley del Régimen Local

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...”.

En este mismo sentido se pronuncia la STSJ de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 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”.

El valor de las inscripciones contenidas en el Padrón municipal no es absoluto como reconoce la jurisprudencia y la doctrina; la vecindad que consta en los Padrones admite prueba en contrario. En definitiva, es condición esencial, sin la que resulta imposible el derecho al aprovechamiento comunal, la consideración del beneficiario como residente habitual.

3. SERVICIOS MUNICIPALES

La competencia del municipio, como entidad jurídico-administrativa territorial dotada con elementos estructurales definitorios de

territorio, población y organización (art. 11.2 de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local) se ejerce sobre el territorio y sobre las personas de los habitantes del término municipal y, en consonancia con ello, la reserva a favor de las entidades locales de actividades y servicios a que procede el art. 86.3 de dicho cuerpo legal básico, presuponiendo que son servicios públicos locales los que tienden a la consecución de los fines señalados como competencia municipal, posibilita el ejercicio de tales servicios, dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes.

Asimismo, no debemos olvidar que los principios rectores que han de regir los servicios públicos son los de continuidad, regularidad e igualdad.

A continuación pasaremos a la exposición de algunos de los casos supervisados desde esta Procuraduría referentes a los servicios mínimos de abastecimiento de agua, alcantarillado, vías públicas y cementerios.

3.1. Abastecimiento de agua

Somos conscientes de que la importancia del agua para la vida humana justifica que el suministro de agua potable para consumo humano haya sido elevado a la condición de servicio público, constituyendo desde hace bastante tiempo un servicio mínimo obligatorio a prestar en todos los municipios (art. 26.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), y que los vecinos pueden exigir al Ayuntamiento (art. 18.1.g de la citada Ley). Es claro que, en cuanto

servicio público, el suministro de agua ha de producirse de acuerdo con los criterios de continuidad y regularidad, salvo circunstancias excepcionales.

3.1.1. Abastecimiento de agua a una nave ganadera

El expediente que se tramitó en esta institución con el número **Q/1537/01** versaba sobre la negativa injustificada y discriminatoria a conceder el enganche a la red general de abastecimiento de agua del inmueble sito en la parcela nº 11, polígono nº 1, en el denominado paraje “La Mata”, de la localidad de Villar de Samaniego (Salamanca), en base a que había sido otorgada autorización a otro vecino del lugar encontrándose en las mismas condiciones que el reclamante.

Después de dos años de investigación y de múltiples informes cruzados, resultó que la causa o razón por la que el Ayuntamiento no concedía la autorización interesada se encontraba en que el inmueble para el que se solicitaba el servicio se trataba de una nave ganadera enclavada en suelo calificado como rústico.

Asimismo, se aducía que, si se concediese el enganche, ello crearía un precedente y daría pie a que un gran número de personas que tienen naves ganaderas lo interesasen, lo que pondría en peligro el suministro de agua a los ciudadanos y la propia funcionalidad de la red de abastecimiento.

Sin embargo, de las investigaciones practicadas resultó que a las instalaciones ganaderas de otro vecino de esa localidad, enclavadas en

terreno calificado urbanísticamente como rústico, según el informe elaborado por la Diputación Provincial de Salamanca, se les había concedido la autorización pertinente.

Cierto es que según la Ley de Urbanismo de Castilla y León (5/1999, de 8 de abril) en terrenos calificados como rústicos están permitidas las construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones agrícolas y ganaderas y que la administración no tiene la obligación de sufragar ni ejecutar las obras de urbanización, salvo que se deriven de la aplicación de la normativa sectorial o del planeamiento urbanístico.

A la vista de lo reseñado hasta ahora, hemos de recordar que constituye una obligación municipal, de indudable trascendencia, la prestación del servicio público de suministro de agua potable para consumo humano, de acuerdo con los criterios de continuidad y regularidad, lo que puede determinar, en situaciones debidamente justificadas, que ese Ayuntamiento se niegue a autorizar el enganche a la red para usos distintos al consumo humano, como era el caso que nos ocupaba. Sin embargo, no alcanzábamos a comprender el trato diferenciado que se ha dado al reclamante respecto a otro vecino, ya que las naves ganaderas de éste también se encontraban en terreno calificado urbanísticamente como rústico.

Por otro lado, debemos recordar que los actos administrativos que dicten las administraciones públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, deberán ser motivados, y, en concreto, los que se separen del

criterio seguido en actuaciones precedentes (art. 54 1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC).

En definitiva y, a modo de conclusión, esta institución consideró, salvo superior criterio, que se vulneró el principio de igualdad en el caso que nos ocupa al denegar la autorización de enganche, cuando ésta había sido concedida a otro ganadero del lugar para dotar del servicio de abastecimiento de agua a instalaciones situadas, igualmente, en terreno calificado como rústico. Asimismo, la resolución denegatoria notificada al afectado carecía de toda motivación, incumpliendo los requisitos legalmente establecidos en los arts. 54 y 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC.

Por todo ello se formuló la presente resolución, respecto de la cual el Ayuntamiento no se pronunció.

3.1.2. Gastos de acometida a la red de abastecimiento de agua

Constituye práctica habitual en los ayuntamientos el requerir a los usuarios que deseen el servicio de abastecimiento de agua domiciliaria que abonen los gastos derivados de las obras necesarias para efectuar la acometida del inmueble con la red general, así como los derivados de su mantenimiento y/o reparación.

En este sentido, exponremos algunos de los casos estudiados desde esta institución en los que se apreció una actuación irregular por parte de los prestadores del servicio municipal.

En la queja **Q/534/02** se hacía alusión a presuntas irregularidades administrativas en el procedimiento determinante del Acuerdo de fecha 22 de enero de 2002, adoptado por el Ayuntamiento de Marazolejo (Segovia), mediante el que se requería el abono de 742,84 € por las obras de reparación efectuadas en una acometida de agua.

Tras recopilar y analizar la diferente documentación remitida desde la Corporación Local, se estimó necesario efectuar una serie de consideraciones al respecto.

En primer lugar, resultaba ciertamente extraño el hecho de que en su último informe el Ayuntamiento manifestara que la acometida objeto de debate era clandestina, cuando en la documentación que fue remitida a esta institución no se reflejaba en ningún momento dicho dato.

No obstante, entendemos que la cuestión central a dirimir radicaba en determinar quién había de asumir los gastos derivados de la reparación de la avería originada en la acometida de agua en la C/ Anaya.

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”. 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. Por otro lado, 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). Además, declara la reserva a favor de las Entidades locales de los “servicios esenciales” de “abastecimiento y depuración de aguas” (86.3 LRBRL).

La imposición al municipio 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)

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 la 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, debe indicarse 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.).

Según esta misma norma, “su instalación correrá a cuenta del suministrador”, que, en este caso, es el propio Ayuntamiento.

No existe, pues, acometida particular como el Ayuntamiento sostenía. Se trata de parte de la instalación de un servicio público, de propiedad municipal.

En cuanto al mantenimiento y reparación de la acometida, debe señalarse 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.

Resulta insoslayable establecer la conexión entre las competencias municipales a que acabamos de referirnos y el derecho (art. 18.1 g LRBRL) 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 obligatoria, 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 febrero 2000).

Le corresponde, pues, el mantenimiento y la realización de las reparaciones de la acometida, ya que el ayuntamiento debe prestar el servicio de forma regular y continuada, asumiendo todo lo que ello conlleva.

El ayuntamiento puede decidir la forma en que se ha de gestionar tal servicio entre las diversas establecidas por la ley (arts. 85.1 al 4 de la propia LRBRL y 95.1 del TRRL). Habiendo optado por la gestión directa, debe realizar el mantenimiento y conservación de las instalaciones a su costa, y no a costa del vecino directamente afectado. El ayuntamiento no puede eludir la prestación del servicio trasladando a los vecinos la obligación del mantenimiento de las instalaciones.

Entendemos por ello que el reclamante tiene derecho a solicitar la devolución de lo pagado, siempre que hubiese abonado el importe reclamado y que la acción no haya prescrito.

Por todo ello se estimó oportuno formular la siguiente resolución:

“Que, por parte de esa Administración que VI. preside, se proceda al restablecimiento inmediato del servicio de abastecimiento de agua domiciliario en el inmueble sito en la calle Alta nº 44 de esa localidad, en el caso de que aún no haya sido restablecido,

asumiendo los gastos derivados de las obras de reparación de la avería originada por el deficiente estado en que se encontraban las tuberías de acometida y de la red general en dicha zona.

Que, en el supuesto de que el reclamante hubiera procedido al abono de la cantidad requerida, se proceda a su devolución”.

El Ayuntamiento manifestó su rechazo aduciendo que no estaba de acuerdo con la titularidad de la acometida.

En el expediente de queja registrado en esta Procuraduría con el número de referencia **Q/2087/02** se hacía referencia a la disconformidad del reclamante con la asunción de los gastos derivados de las obras de acometida a la red general de abastecimiento de agua y desagüe de su inmueble, sito en la localidad de Villapando (Zamora), así como con el hecho de que dicho enganche se deba efectuar en la calle Corralones, cuando, según el afectado, sería más adecuado para dar servicio a todos los vecinos extender la tubería uniendo la calle de la Fuente con la calle de las Angustias.

Una vez efectuadas las diligencias averiguatorias pertinentes, se consideró pertinente efectuar la siguiente resolución en base a la fundamentación jurídica expuesta en el caso anterior, que damos por reproducida.

“Que, a juicio de esta institución, corresponde a esa Administración asumir los gastos derivados de las obras de

acometida a la red general de abastecimiento de agua del inmueble con base a la fundamentación jurídica y jurisprudencial desarrollada en el presente escrito.

Que resultaría apropiado articular los mecanismos legalmente establecidos en la Ley de Bases del Régimen Local al objeto de elaborar una Ordenanza o Reglamento que regule el servicio de abastecimiento de aguas, siempre con respeto al principio de jerarquía normativa y, en concreto, en lo que se refiere a las acometidas, a la Orden del Ministerio de Industria de 9 de diciembre de 1975, habida cuenta que la instalación y mantenimiento de las mismas es competencia y responsabilidad del gestor del servicio, en este caso de ese Ayuntamiento.

Que, en el caso de que carezca de medios materiales y/o técnicos para ello, se interese la colaboración de la Diputación Provincial de Zamora”.

El Ayuntamiento, sin embargo, manifestó su disconformidad con la presente resolución sin motivar razonadamente la misma.

3.1.3. Suministro de agua a un inmueble sito en suelo rústico

Sabemos que el servicio de suministro de agua domiciliaria de agua viene impuesto como obligatorio por el art.25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LRBR. Por su parte, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen

Local de Castilla y León en su art. 20.1 considera el abastecimiento de agua de competencia municipal.

En el expediente de queja que quedó registrado con el número de referencia **Q/1701/01** se hacía alusión a la carencia del servicio de abastecimiento de agua potable de una vivienda enclavada en el paraje “Venta el Hambre” de la localidad de Gallegos de Altameros (Ávila).

Después de dirigirnos y recabar múltiples informes tanto al Ayuntamiento como a la Diputación de Ávila y a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila, resultaba que la denominada “Venta el Hambre” se encontraba enclavada en un terreno calificado urbanísticamente como rústico, aproximadamente a unos 2 Km. del pueblo y que, según el Servicio Territorial de Cultura, no tiene la consideración de Bien de Interés Cultural, de conformidad con lo establecido por la Ley 12/2002, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

A este respecto, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que en su art. 24. 4. establece: “En el suelo rústico las Administraciones públicas nunca sufragarán ni ejecutarán obras de urbanización, salvo que se deriven de la aplicación de la normativa sectorial o del planeamiento urbanístico”.

Así pues, esta institución coincidía con el criterio sostenido por la Diputación Provincial de Ávila, dada la calificación urbanística del terreno donde se encuentra el inmueble, por lo que no corresponde al

Ayuntamiento ejecutar las obras pertinentes al objeto de dar suministro de agua a dicho inmueble.

No obstante, ese Ayuntamiento, a través de sus Ordenanzas, podía determinar las condiciones de prestación del servicio de aguas y, entre ellas, establecer el límite territorial de las conexiones, lo cual evitaría múltiples problemas.

Finalmente, y en otro orden de cosas, se constató que no se había dado una respuesta expresa a la reclamación presentada por el interesado, lo que implica un incumplimiento del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común tras la modificación acaecida mediante la Ley 4/1999, de 3 de enero. Ya que es obligación de la Administración dictar resolución expresa en cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado.

Por todo ello se valoró la conveniencia de formular la siguiente resolución:

"Que por parte de la Corporación que preside se proceda a dar una respuesta expresa a lo interesado por D. XXX mediante la que se estime o desestime de manera motivada la reclamación objeto de debate.

Que se valore la pertinencia de modificar la Ordenanza municipal según lo expuesto en la presente resolución al objeto de evitar en lo sucesivo conflictos como el presente”.

El Ayuntamiento manifestó su conformidad con lo expuesto en la resolución.

3.2. Alcantarillado

3.2.1 Evacuación de aguas pluviales

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/1009/02** se hacía alusión a los perjuicios derivados del hecho de que en la calle Traviesa de San Juan de la localidad de Fuentesnuevas (Ayuntamiento de Ponferrada, León) se permita que un entronque del desagüe, que sirve para la evacuación de aguas pluviales en caso de desbordamiento, siga atascado con cemento vertido en los linderos.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Ponferrada éste, en su informe, indicaba que, según los técnicos municipales, el desagüe general “*se encuentra libre sin ningún atasque de cemento*”. Sin embargo, la Diputación Provincial de León nos comunicaba que tras girar visita de inspección a la zona por un técnico del SAM se observó lo siguiente:

“1. Al final de la travesía de San Juan existe un cauce del que parte una canalización regulada por una compuerta.

2. Dicha canalización discurre entubada por la margen izquierda de la travesía de San Juan y, según los vecinos, cruza la C/ Don

Juan continuando en cauce abierto por un callejón entre dos pajares.

3. En el punto en el que, aparentemente, la canalización entubada pasa a cauce abierto, se ha realizado un vertido de hormigón obstruyendo la salida de la canalización entubada”.

A la vista de lo expuesto se estimó oportuno efectuar una serie de consideraciones al respecto.

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 al respecto. Así el art. 20.1m) atribuye a los municipios de Castilla y León competencia en materia de “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).

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..".

Mientras que nuestro Tribunal Supremo en STTS 3/04/01 considera como causa que origina responsabilidad administrativa “Los daños derivados de la falta de capacidad en la red municipal para la evacuación de las aguas pluviales”.

Y la STTS de 21 de enero de 1992 se pronuncia en los siguientes términos:

"Conviene destacar el dato esencial de que el servicio de alcantarillado es un auténtico servicio público, figurando específicamente entre los que vienen a satisfacer los distintos fines asignados a los municipios (art. 101.2, c) LRL) convirtiéndose en un fin de cumplimiento obligatorio, por figurar entre los exigibles como mínimos cuando el municipio cuente con un núcleo urbano de más de 5.000 habitantes, servicio cuya prestación debe generalizarse".

Por todo ello se formuló la siguiente resolución:

"Que por parte de esa Corporación Local se adopten las medidas oportunas para que sea retirado el vertido de hormigón que obstruye la salida de la canalización entubada en la calle Travesía de San Juan.

Todo ello, sin perjuicio de la posible responsabilidad patrimonial en que pueda incurrir ese Ayuntamiento por los daños y perjuicios que se puedan causar en los bienes de los afectados como consecuencia del deficiente funcionamiento del sistema de evacuación de aguas pluviales en el caso de que se produzca un desbordamiento en épocas de lluvia".

El Ayuntamiento no contestó a la resolución del Procurador del Común.

3.2.2. Reparación de red de alcantarillado

En el expediente **Q/1823/02** se hacía referencia a los daños irrogados en los bajos (cocheras) del inmueble sito en la calle Renueva, nº 22 de la localidad de Benavente (Zamora), como consecuencia de las filtraciones de aguas fecales procedentes de la red general de saneamiento.

Una vez recopilada la información necesaria el Ayuntamiento, en su informe, manifestaba que dichas filtraciones debían tener su origen en “ *la actual acometida particular y su conexión a la red*”. Además, añadía que “*sería conveniente la reforma de la acometida actual particular por los propietarios de forma que ésta se conecte en la parte más alta de la tubería de saneamiento (...)*”.

Así las cosas, y habiendo reconocido que el origen de las filtraciones estaba en la acometida a la red general, podemos decir que la

cuestión a dilucidar radicaba en determinar quien debía asumir los gastos derivados de las obras de cambio y/o reparación de dicha cometida.

Así lo expuesto y, de conformidad con la fundamentación jurídica expuesta en un caso anterior y que se da por reproducida, se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

“Que, a juicio de esta institución, corresponde a esa Administración asumir los gastos derivados de las obras de reparación o cambio de la acometida a la red general de saneamiento y del inmueble de D. XXX, en base a la fundamentación jurídica y jurisprudencial contenida en el presente escrito. Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial en que ese Ayuntamiento haya podido incurrir por los daños ocasionados en los bajos del inmueble del afectado.

Que, en el caso de que se carezca de medios materiales y/o técnicos para ello, interese auxilio a la Diputación Provincial de Zamora”.

El Ayuntamiento manifestó su conformidad con la presente resolución.

3.3. Vías públicas

3.3.1. Pavimentación y acondicionamiento de vías públicas

En el expediente de queja **Q/2251/02** se hacía alusión a la interrupción de las obras de acondicionamiento de la calle de los Muladales de la localidad de Fermoselle (Zamora) la cual, según el afectado, tenía una

grieta de diez centímetros. Además, añadía, que se había caído la pared frontal que detiene la calle.

Una vez analizado el informe remitido desde la Corporación Local, se constató que el problema subyacente se debía a un déficit en el presupuesto necesario para poder llevar a cabo las obras necesarias de acondicionamiento de las zonas aludidas.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en su art. 20 e) atribuye a los municipios de esta Comunidad Autónoma competencia en materia de pavimentación y conservación de vías y caminos.

Se considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local estando obligados, además, respecto a sus vecinos, a realizar una prestación de este servicio en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residan.

Asimismo, la vigente Ley de Bases de Régimen Local impone a los municipios el deber de prestar el servicio de pavimentación de vías públicas (art. 26.1).

Por otra parte, el art. 18.1 g) LBRL establece como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del

correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Sin embargo, lo cierto es que dichas obras, en muchos casos, exceden de las posibilidades financieras municipales, por lo cual se ha creado un sistema de ayudas financieras para las inversiones precisas a este fin, las cuales se benefician del régimen de Cooperación Provincial y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

En este sentido, el art. 21. 4 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León establece que “La prestación homogénea de los servicios mínimos constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las diputaciones provinciales, así como la coordinación y ayudas de la Comunidad Autónoma”.

Por su parte, el art. 26.3 LBRL también señala que la asistencia de las diputaciones a los municipios prevista en el art. 36 se dirigirá, preferentemente, al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos. 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. Asimismo, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en cumplimiento del Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación

Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, anualmente convoca ayudas destinadas a la financiación de infraestructura y equipamiento municipal, ayudas que no estaban siendo utilizadas ya que, según el último informe, sólo se había solicitado subvención para la contratación de personas con discapacidad o personal en riesgo o situación de exclusión social. Por lo que se consideró que sería adecuado hacer uso de las mismas procediendo por parte del Ayuntamiento a solicitarlas ante la administración competente.

No obstante, y en última instancia, en el art. 22 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, se regula la posibilidad de que los municipios, temporalmente, puedan ser dispensados por la Junta de Castilla y León de la obligación de prestar determinados servicios mínimos, a solicitud de los respectivos Ayuntamientos, siempre que concurran alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que, por sus características peculiares, resulte imposible o muy difícil el establecimiento o adecuada prestación de dichos servicios por el propio municipio.

b) Que no sea posible su establecimiento o prestación en breve plazo, aún utilizando procedimientos de asociación con otros municipios o de cooperación con otras administraciones públicas.

c) Que el esfuerzo fiscal no sea inferior a la media de los municipios de características análogas de la Comunidad.

En la fecha de cierre del presente informe nos encontramos a la espera de recibir una respuesta.

3.3.2. Acondicionamiento de caminos

En el expediente de queja **Q/2196/02** se denunciaba el deficiente estado en que se encuentra el “Camino de Alba” que une el pueblo de Morille con la carretera de Monterrubio de la Sierra en la provincia de Salamanca.

Una vez recopilada la información interesada, el Ayuntamiento de Morille reconocía el problema aduciendo que, por insuficiencia presupuestaria, se veía imposibilitado para afrontar los deterioros que sufría dicha vía, así como otras de la localidad.

Considerando la importancia que tiene que una vía de acceso a una localidad se encuentre en buen estado, dado que constituye un punto de comunicación y enlace con otras zonas, entendíamos, de conformidad con la fundamentación expuesta en el anterior caso, y que damos por reproducida, que el Ayuntamiento debería articular los mecanismos legalmente establecidos y que tiene a su disposición al objeto de acondicionar la vía reseñada y así ajustar sus actuaciones a la legislación vigente.

El Ayuntamiento manifestó su conformidad con la resolución formulada por el Procurador del Común.

3.3.3. Modificación de proyecto de pavimentación de vías públicas.

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/1868/02** se denunciaban presuntas irregularidades en la ejecución de las obras de pavimentación contratadas por el Ayuntamiento de Riaguas de San Bartolomé (Segovia) e incluidas en el Plan Provincial de Cooperación de las Obras y Servicios de cooperación municipal de 1.999, dado que dichas obras no se llevaron a cabo de conformidad con el proyecto inicialmente aprobado.

Pues bien, durante el transcurso de dos años de investigación por nuestra parte y después de dirigirnos en múltiples ocasiones, tanto al Ayuntamiento como a la Diputación Provincial de Segovia, se constató que, con fecha 15 de abril de 2002, un técnico designado por la Diputación Provincial emite informe según el cual se comprueba que la ejecución de la obra no se ha ajustado al proyecto técnico.

Así las cosas, la Comisión de Gobierno de la Corporación Provincial, en sesión ordinaria de 25 de abril de 2002, aprueba la convocatoria de una reunión a celebrar en la Diputación Provincial con la presencia del Diputado Delegado de Obras y Servicios Técnicos, el alcalde, el Secretario del Ayuntamiento, Director Técnico de obra, Ingeniero Jefe del Servicio de Obras e Infraestructuras y Jefe de Estudios de Planificación “al objeto de estudiar la posibilidad de legalizar la obra ejecutada”.

En este sentido, con fecha 14 de junio de 2002, se remitió a la Diputación Provincial un Modificado del Proyecto Técnico aprobado por la Asamblea en sesión de 19 de mayo de 2002.

Pues bien, dicho esto, se consideró necesario efectuar una serie de consideraciones al respecto, partiendo de la base de que el proyecto inicial objeto de debate fue aprobado bajo la vigencia de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP en lo sucesivo).

Somos conscientes de que es muy frecuente efectuar alteraciones durante la ejecución de la obra, y ello es un tanto lógico.

En efecto, el contrato de obra tiene como punto de arranque una previsión técnica y financiera reflejada y plasmada en el correspondiente proyecto.

Como dice el profesor Sánchez Díaz “por muy exacto y bien calculado que se realice un proyecto, resulta difícil determinar exactamente las unidades cuantitativas de obras a realizar o simplemente las mejoras que durante su ejecución y por necesidades de la obra se estime conveniente introducir”.

Tanto es así, que es difícil encontrar una obra que haya sido construida ciñéndose exactamente al proyecto técnico. Cualquier construcción, incluso la más insignificante, una vez terminada, discrepa del proyecto en que fue diseñada. En ocasiones se trata de que el proyecto está

mal elaborado y es necesario corregirlo; en otras, el proyecto es correcto, pero es preciso introducir algunas obras no previstas en el mismo, pero necesarias para llevarlo a cabo. Por lo anterior, se puede afirmar que las variaciones o cambios en el contrato de obra -las desviaciones de lo realizado en relación a lo previsto- pertenecen a la naturaleza de las cosas; o, como sostiene el profesor Diez Picazo, “las especiales características del contrato de obra imponen, por la propia naturaleza de este contrato, la necesidad de variaciones”.

Como sabemos, 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. 60 LCAP 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 y en el art.114 TRRL (Texto Refundido del Régimen Local- RDLeg 781/1986).

El art.102.1 LCAP 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.

De acuerdo con lo dispuesto en el referido artículo, podemos afirmar que se mantiene en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, la posibilidad de modificación del contrato, siempre que sea debida a necesidades nuevas o causas imprevistas.

Destaca, no obstante, una novedad nada desdeñable: Según dicha Ley, una de las causas que legitima utilizar esta prerrogativa de modificación consiste en que medien causas imprevistas -expresión más amplia que la contenida en el art.149 RCE en el que se exigía que mediaran "causas técnicas imprevistas al tiempo de elaborar el proyecto"-. Ello permitirá una mayor flexibilidad aún en la utilización del *ius variandi* que, en la práctica, da lugar a no pocos abusos que se traducen, en multitud de ocasiones, en una forma de distorsionar el principio de licitación pública que debe imperar en este ámbito.

El Dictamen del Consejo de Estado 79/93, de 1 de abril de 1993 llamó la atención, con respecto a la legislación vigente en aquel momento, sobre los siguientes extremos:

“1.- 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 de los contratos administrativos.

2.- Sobre la concreta formulación del art.149 RCE (procedencia de las modificaciones cuando sean consecuencia de necesidades nuevas o de causas técnicas imprevistas al tiempo de elaboración

del proyecto), la cual no permite servir de cobertura, como a veces se pretende, a cualquier modificación (significaría no fijar limitación alguna a la prerrogativa de la Administración contratante de introducir modificaciones en los proyectos).

3.- En este sentido -prosigue el dictamen- es preciso distinguir: 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. Causas técnicas imprevistas al tiempo de elaboración del proyecto: Debe interpretarse en el sentido de que concurren razones técnicas imprevisibles (razonablemente) en el proyecto originario y no simplemente, por tanto, defectos o meras imprevisiones de dicho proyecto”.

Por su parte, en el Dictamen de 30 de enero de 1969 el Alto Cuerpo Consultivo recuerda la conveniencia de que la facultad de modificación se ejerza siempre dentro de un límite prudencial en el incremento de la cuantía que no desnaturalice el volumen económico de la contrata y que, en otro caso, se acuda a un nuevo proyecto general y se abra licitación pública

respecto al mismo. Se trata de evitar situaciones que pueden presentarse como “fraude al principio licitatorio”.

En el orden formal, la modificación exige, por lo pronto, la incoación de un expediente contradictorio con presencia activa del contratista llamado a acreditar las razones concretas de interés público que exigen la modificación (art.136 RCE).

En la Ley 13/1995, la modificación del contrato (que será resultado de la modificación del proyecto) deberá tramitarse también en un expediente incoado al efecto. La tramitación de este expediente puede ser urgente o excepcional. La tramitación urgente (que en este caso es la vía ordinaria) exigirá (art.145.3 LCAP) la redacción del proyecto y aprobación del mismo, audiencia del contratista y aprobación del expediente por el órgano de contratación.

Cuando incidencias surgidas en la ejecución del contrato de obras puedan determinar, si no se han resuelto, la imposibilidad de continuar dicha ejecución, el art.146.4 de la LCAP permite la tramitación del expediente por la vía que hemos denominado excepcional (que no exigirá más trámite que la aprobación del órgano de contratación de la propuesta técnica motivada efectuada por el director facultativo de la obra -previa audiencia del contratista-).

Por último, la modificación del contrato deberá ser objeto asimismo de la correspondiente formalización en los términos previstos en el art.55 LCAP (art.102.2 de este texto legal). El art.150 del RCE establecía que las

modificaciones del contrato deberán formalizarse en documento administrativo.

La ley mantiene la obligación del contratista de cumplir la modificación contractual introducida por la administración siempre que no comporte unidades de obras no comprendidas en el proyecto.

Cuando se trate de unidades de obras no comprendidas en el proyecto, hasta ahora el contratista (art.150 RCE) podía no aceptar los precios contradictorios y, con ello, quedaba exonerado de realizar las nuevas unidades.

La LCAP introduce en este aspecto una trascendental novedad consistente en que ya no se prevé tal posibilidad para el contratista sino que, de acuerdo con lo establecido en el art.146.2 de la LCAP, la administración señalará en tales casos los precios; si no los acepta el contratista, deberá continuar la ejecución de las unidades de obra y los precios serán decididos por una comisión de arbitraje siguiendo un procedimiento que se establecerá mediante una norma reglamentaria.

No obstante, también se dispone en el citado art.146.2 que en tales casos la administración puede contratar las nuevas unidades de obra con otro empresario o ejecutarlas directamente. Todo ello supone, en definitiva, debilitar sensiblemente la posición del contratista en este tipo de modificaciones.

A mayor abundamiento, el art.114.3 TRRL dice que en los acuerdos de modificación de los contratos cuyo precio exceda de la cantidad fijada por la legislación estatal sobre contratación administrativa, cuando la cuantía de la modificación exceda del 20% del precio del contrato, será además preceptivo el dictamen del órgano consultivo superior de la CA -si existiere- o, en su defecto, del Consejo de Estado.

Todo lo hasta aquí expuesto debe atemperarse, no obstante, a la luz de lo establecido en la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, según la cual ni el contratista ni el Director podrán introducir ni ejecutar modificaciones en la obra objeto del contrato sin la debida aprobación de aquellas modificaciones y del presupuesto correspondiente, exceptuándose aquellas que durante la correcta ejecución de la obra se produzcan únicamente por variación en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las cubicaciones del proyecto -las cuales podrán ser recogidas en la liquidación provisional siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10% del precio del contrato-.

Como declara la St. del TS 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 (...)”

Que la típica formulación en la esfera de la Administración local de ese *ius variandi* en su específico sentido nos lo ofrece el art.54 del Reglamento de Contratación Administrativa de estas Corporaciones que, si bien con el carácter restrictivo que se adviene, de condicionar su ejecución a la concurrencia de circunstancias imprevisibles o inevitables o a motivos de interés público, autoriza a modificar las prestaciones de obra con carácter obligatorio para el contratista, siempre previo informe de la Comisión de Servicios Técnicos, debiendo concurrir por supuesto, Acuerdo formal y siempre que además no se altere el presupuesto por exceso o defecto en más de una quinta parte, al tiempo que establece el propio artículo-aps) a) y b)- un sistema de compensación privilegiado por la Corporación según las causas que motivan la modificación.

Que en interés también de la Administración, el art.53 configura la posibilidad de introducir simples variaciones de detalle a las que no alcanza el tratamiento compensatorio antes anunciado en cuanto la facultad de imponer estas variaciones de detalle se deriva de una potestad de privilegio de la Administración que no da lugar a compensación económica del contratista, en cuanto no solamente las simples variaciones de detalle no deben afectar sustancialmente al Pliego de condiciones sino tampoco a los precios establecidos,

esto último con carácter absoluto, es decir, ni en poco ni en mucho”.

En virtud de lo expuesto, consideré oportuno dirigirme al Ayuntamiento en los siguientes términos:

“Con todo ello queremos decir que, a juicio de esta institución, y con independencia de que las obras ya han sido ejecutadas, la forma de actuar en el caso que nos ocupa no ha sido la correcta en el sentido de que se procedió a la legalización de la obra de una manera, ciertamente, ‘forzada’, sin que conste en la documentación remitida desde esa Corporación a esta Procuraduría, a pesar de serle requerida, un informe de los organismos técnicos que venga a justificar la necesidad y/o conveniencia de proceder a la modificación del Proyecto inicial.

Considero, por lo tanto, pertinente manifestarme en los términos expuestos al objeto y con el fin de que por parte de V.I. sean tomados en consideración en sucesivas actuaciones”.

Nos encontramos a la espera de recibir respuesta de la Corporación Local.

3.3.4. Mantenimiento de márgenes de vía pública

En el expediente de queja **Q/1285/02** se hacía referencia a la existencia de un muro de tierra de dos metros de altura en la calle Eras de la localidad de Simancas (Valladolid) el cual, según el reclamante, se

desprendía poco a poco, con el consiguiente peligro que ello conllevaba, y reduciendo la anchura de la calle.

En el informe elaborado por la Corporación se hacía constar que:

“No es cierto que el muro de tierra superior a dos metros sea un peligro con el tiempo. Es un terreno consolidado, su talud es normal y aunque existan desprendimientos no son graves, ni ponen en peligro a nadie (...)”.

A la vista de lo sostenido desde el consistorio, nos dirigimos a la Diputación Provincial de Valladolid la cual, en su informe, señalaba que:

“Se encuentra un talud casi vertical, con una altura que en su punto de mayor desnivel se aproxima a los tres metros, lo que permite la caída de tierras sobre la calzada pavimentada”.

Lo cierto es que la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en su art. 20 e) atribuye a los municipios de esta Comunidad Autónoma competencia en materia de pavimentación y conservación de vías y caminos. Asimismo, es deber de la Administración Local velar por la seguridad de los ciudadanos en lugares públicos (art. 20 1.a)). Es más, el art. 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación y Seguridad Vial establece que corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación.

En definitiva, *“consideramos que ese Ayuntamiento debería articular una serie de medidas de seguridad al objeto de evitar que se produzcan nuevos desprendimientos de tierra que puedan afectar a la seguridad del tráfico de personas o vehículos por la zona, y prevenir, de esta manera, los daños que puedan derivarse de la caída de piedras de dicho talud o de un hipotético, pero no descartable, corrimiento del mismo, máxime teniendo en cuenta el índice de pluviosidad de esta época del año.*

También consideramos que *“en el supuesto de que carezca de medios técnicos propios, se solicite asistencia a la Diputación Provincial de Valladolid con el fin de determinar cuales pueden ser las medidas complementarias o de refuerzo adecuadas para ello”.*

El Ayuntamiento de Simancas manifestó su conformidad.

3.3.5. Acondicionamiento de camino y vía de hecho

En el expediente de queja registrado en esta institución con el número de referencia **Q/554/02** se denunciaba la ocupación de parte de un terreno particular en la localidad de Población de Campos (Palencia) por parte del Ayuntamiento de Amayuelas de Arriba como consecuencia del acondicionamiento de un camino.

En el informe del Ayuntamiento se exponía, entre otros extremos, que se estaba a la espera del informe técnico solicitado a la Diputación Provincial de Palencia para poder así adoptar una decisión sobre el tema.

Transcurrido más de un año desde que se interesó dicho informe, esta institución decidió dirigirse, con fecha 4 de noviembre de 2002, a la Diputación Provincial de Palencia, interesando copia del informe que, en su caso, se elaborase al respecto, informe que nos fue remitido con fecha 12 de diciembre de 2002, el cual también obraba en manos de la Corporación. Transcurridos cuatro meses desde entonces, a pesar de los requerimientos efectuados por el Procurador del Común, desconocíamos las medidas que se habían adoptado por el Ayuntamiento sobre el conflicto suscitado.

Por ello, nos dirigimos nuevamente al Consistorio, partiendo de la base de que, según el informe de la Diputación Provincial de Palencia, se llegaba a la siguiente conclusión:

“(...) parte del camino está ocupando la propiedad particular de D. XXX en 94 m² aproximadamente (...)”.

Lo cierto era que la Corporación, según se deducía de la documentación obrante en el presente expediente, ocupó en su día terrenos de propiedad privada para el acondicionamiento del camino en la localidad, por lo que debería haber procedido con exacto cumplimiento de lo dispuesto tanto por la Ley de Expropiación Forzosa como por el Reglamento de ésta.

Por tanto entendemos, a la vista del informe del SAM, que se incurrió en una vía de hecho la cual lleva consigo la nulidad de los actos de ocupación por imperativo del 62.1.e) de la Ley de 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, así como la imprescriptibilidad de la acción

para reclamar la incoación del expediente de expropiación forzosa en virtud del principio general de ineficacia insubsanable de los actos nulos de pleno derecho y de la inoperancia de los actos de posesión meramente tolerados para adquirir el dominio de conformidad con los arts. 444, 1940 y 1942 del Código Civil.

En virtud de lo expuesto debe, pues, reconocerse al propietario ilegítimamente privado de sus bienes el derecho a exigir que la Administración incoe el correspondiente expediente expropiatorio (salvo que concurren los requisitos exigidos por los arts. 1940, 1941, 1951, 1952, 1957 y 1959 del Código Civil para la prescripción adquisitiva de la propiedad sobre los bienes inmuebles) con el fin de que tal privación se lleve a cabo en la forma y con las garantías, compensaciones e indemnizaciones que imponen los arts. 33.3 de la Constitución, 349 del Código Civil, 1 a 58 y 124 a 126 de la Ley de Expropiación Forzosa y concordantes de su Reglamento.

Por todo ello, se consideró pertinente efectuar la siguiente resolución.

“Que por parte de esa Corporación se adopten las medidas que resulten procedentes y, en concreto:

1.- Que se proceda a incoar el correspondiente expediente expropiatorio y a pagar el justiprecio en el supuesto de que no se llegue a un acuerdo previo conciliatorio con el propietario de la finca.

2.- Que en actuaciones sucesivas y al objeto de que no se reproduzcan situaciones como la presente, se valore la oportunidad de realizar comprobaciones previas al efecto y se actúe ajustándose a los términos expuestos en la presente resolución”.

La resolución fue aceptada.

3.4. Alumbrado público

3.4.1. Inexistencia del servicio

En el expediente **Q/1473/02** se denunciaba la falta de alumbrado público en la calle Mayor de la localidad de Valdemanzanas de Somoza (León).

En el informe del Ayuntamiento se decía que el alumbrado existente en la zona resulta satisfactorio. Sin embargo, al objeto de disipar cualquier duda nos dirigimos a la Diputación Provincial de León la cual, en el informe remitido al Procurador del Común, nos hacía saber, entre otros extremos, que:

“Se observan dos zonas de la calle con un nivel de iluminación especialmente deficiente, por lo que para proporcionar un nivel de iluminación mínimamente uniforme y aceptable en la C/ Mayor, sería preciso instalar dos puntos de luz adicional. Todo ello, sin perjuicio de que hubiese otras posibles variantes, que incluyesen reubicación de puntos actuales”.

La vigente LBRL y la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León en su art. 20, impone a los municipios el deber de prestar el servicio mínimo de alumbrado público. Asimismo, nos encontramos ante un derecho ejercitable ante los Tribunales.

Por ello, se efectuó la siguiente resolución:

“Que, por parte de esa Administración, se proceda a la adopción de las medidas adecuadas para que la calle Mayor de la localidad de Valdemanzanas de Somoza disponga de un alumbrado público adecuado y suficiente siguiendo para ello las directrices reflejadas en la propuesta del informe técnico elaborado por el SAM de la. Diputación Provincial de León.

El Ayuntamiento de Santa Colomba no contestó a la presente resolución.

3.4.2 Servidumbre de alumbrado público

En el expediente **Q/1484/02** un vecino de la localidad de Burgos consideraba improcedente el hecho de que tuviese que asumir los gastos derivados de la retirada de un punto de luz establecido en la fachada de su vivienda, debido al derribo y posterior reconstrucción de la misma, máxime teniendo en cuenta que cuando se impuso la servidumbre de luz sobre su inmueble por parte del Ayuntamiento de Burgos no se solicitó ni permiso ni autorización alguna a sus titulares.

La Administración Local, en su informe, nos hacía saber que, con posterioridad a nuestra petición de información se había acordado, mediante Decreto de fecha 21 de enero de 2003, la devolución de los 320,13 € abonados por D. XXX reconociendo que en su día, no se tramitó expediente expropiatorio, pero que para futuras actuaciones de imposición forzosa de servidumbre de luz se tramitaría el correspondiente expediente.

Esta institución consideró correcta la decisión de proceder a la devolución de la cantidad indebidamente cobrada al afectado.

3.5. Cementerios

3.5.1. Ordenanza municipal de servicios funerarios

En los expedientes de queja registrados con los números **Q/1936/02, Q/1937/02 y Q/1938/02** se planteaba la posible ilegalidad de una serie de arts. contemplados en la Ordenanza General para la Prestación de Servicios Funerarios en el Término Municipal de Palencia.

Asimismo, como consecuencia de lo expuesto, se suscitaba la procedencia de la imposición de sanciones a una serie de funerarias operadoras en esa provincia, con sede en distintas localidades.

Pues bien, una vez analizada la documentación recopilada en el curso de las investigaciones, podemos afirmar que constituía el objeto de debate la conformidad a derecho de la Ordenanza General de Prestación de Servicios Funerarios en el término municipal de Palencia aprobada por acuerdo del Pleno de 8 de junio de 1999.

En concreto, el art. 7, el cual establece que “el traslado de cadáveres desde el municipio de Palencia hacia otras poblaciones podrá realizarse por cualquier empresa legalmente autorizada para prestar servicio funerario en otros municipios siempre que cumpla las siguientes condiciones:

- a) El cadáver deberá estar previamente tratado y enferetrado únicamente por la entidad a que se refiere el art. 1 de la presente Ordenanza”.

En este sentido debe indicarse que apoyan la ilegalidad del mencionado precepto y, en consecuencia, la nulidad de los actos sancionadores que, en su caso, se hayan dictado:

1.- Las sentencias del TSJ de Castilla-La Mancha de 23 de diciembre de 2000 y de 2 de enero de 2001.

Ambas resoluciones judiciales resuelven sendos recursos de apelación contra dos sentencias dictadas por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Guadalajara.

En dichas sentencias se cuestiona la legalidad de determinados preceptos de la Ordenanza Municipal de Guadalajara, reguladora de los servicios funerarios, en los que se establece la necesidad de autorización del Ayuntamiento de Guadalajara para proceder al traslado de cadáveres para su posterior inhumación en otro municipio así como para las actividades conectadas con dicha actividad o servicio tales como suministro

del féretro, enferetramiento, inscripción de defunción en el Registro Civil o eventuales permisos administrativos.

En concreto, el art. 3 de la Ordenanza establecía que “el ejercicio, dentro del término municipal de Guadalajara, de los servicios funerarios exigirá inexcusablemente la obtención de la autorización municipal correspondiente (...)”. Dentro de esos servicios funerarios se comprenden “el traslado de cadáveres o restos fuera de Guadalajara una vez enferetrados los mismos” según el art. 2.1 e) de dicho texto.

En dichas resoluciones judiciales, el TSJ de Castilla-La Mancha establece que la ordenanza parte de una concepción trasnochada del servicio público y no adaptada a las nuevas condiciones legales de libre concurrencia en el marco de una economía de mercado como la que diseña el art. 38 CE.

Se considera que dichos preceptos resultan ilegales por contravenir, de forma clara y patente, el principio de jerarquía normativa ya que resultan contrarios a la libre prestación de servicios funerarios implantada por el art. 22 del RDL 7/1996, de 7 de junio, de Medidas Urgentes de Carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica, máxime cuando se ha procedido también, posteriormente a la reglamentación, con dicho sentido de liberalización, del transporte complementario funerario por el RD 927/1998, de 14 de mayo, por el que se modifica parcialmente el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

En ambos casos se entendió que imponer la obligación de obtener una autorización expedida por el Ayuntamiento de Guadalajara, condicionada al cumplimiento de una serie de condiciones o requisitos, implica establecer unas restricciones a la concurrencia o libre competencia que hacen inviable la misma; máxime cuando nos estamos refiriendo a actividades que simplemente comportan operaciones como, entre otras, la recogida del cadáver “que puede incluso ser enferetrado por los propios familiares”.

2.- La sentencia del TS de 21 de mayo de 2001

Dicha sentencia cuestiona la legalidad del art. 3 del Reglamento del Servicio mortuario municipal a prestar en régimen de monopolio aprobado por el Ayuntamiento de Logroño.

En dicho artículo se precisaron ciertas operaciones que preceden o acompañan al sepelio como son el embalsamamiento, en su caso, suministro de féretros, preparación del cadáver para el enferetramiento y el enferetramiento mismo, mesa de firmas, depósito del cadáver en tanatorio y traslado hasta la sepultura. Pero, sobre todo, en el número 3 de este art. 3 se precisaba que, cuando el óbito hubiera tenido lugar en el término municipal, todas las prestaciones anteriores se ejercerían exclusivamente por la Administración municipal; precisión, esta última, de alguna importancia pues la prestación del servicio, como se ha dicho en régimen de monopolio, se encontraba encomendada a una empresa concesionaria municipal.

El titular de una empresa que tiene su sede en un municipio contiguo y cuya actividad consiste, principalmente, en el traslado de cadáveres desde la capital a otros municipios para su enterramiento, impugnó el citado precepto del Reglamento.

El TSJ de la Rioja llega a la conclusión de que ello es disconforme con el ordenamiento jurídico en virtud del principio del derecho según el cual lo accesorio sigue la naturaleza de lo principal con la salvedad del supuesto de que la prestación de los servicios preparatorios de la inhumación precise usar establecimientos o instalaciones del municipio o su concesionaria (depósito temporal del cadáver en el tanatorio municipal).

El TS considera que la simple invocación del aforismo no es bastante para fundar una declaración que aparentemente, al menos, menoscaba la competencia municipal y basa la ilegalidad del Reglamento en el art. 102.2 apartado e) de la Ley de Transportes Terrestres de 30 de julio de 1987, aplicable según el art. 139.1 del Reglamento de la Ley citada aprobado por Real Decreto de 28 de septiembre de 1990, de conformidad con el cual ni el transporte ni la actividad preparatoria pueden contratarse de forma independiente del servicio mismo (“El transporte no podrá ser contratado ni facturado de forma independiente”).

Concluye el TS indicando que, permitiendo el ordenamiento jurídico el sepelio en un municipio distinto y no debiendo fraccionarse el régimen del servicio prestado, ha de entenderse que efectivamente no pueden incluirse en el régimen del monopolio las actividades preparatorias

del cadáver salvo que se trate de utilizar instalaciones municipales como puede ser el tanatorio.

Somos conscientes de que el poder normativo local constituye un auténtico “deber jurídico”, a saldar por las Corporaciones Locales mediante la elaboración, y promulgación de la correspondiente norma (Reglamentos, Ordenanzas...), y de que es a la Corporación a la que, de acuerdo con la Ley, le corresponde valorar la oportunidad de formular la norma, instrumento que permite regular las relaciones de convivencia local, trazando la situación y poderes de la propia Corporación frente al vecino o en general frente a terceros.

Pero no debemos olvidar que la existencia de múltiples normas obliga necesariamente al establecimiento de una prelación entre las mismas a efectos de su eficacia y aplicación, tanto más cuando la Constitución en su art. 9.3 garantiza los principios de legalidad y jerarquía normativa.

Dicho principio de jerarquía normativa, según sostiene el profesor Díez-Picazo, postula la existencia de una subordinación entre las normas jurídicas, dependiendo del mayor o menor rango de eficacia y aplicación que posee. Es un principio básico en un estado de derecho y era proclamado antes de la Constitución por nuestro Código Civil en su título Preliminar, de conformidad con el cual “carecen de validez las disposiciones que contradigan otras de rango superior”.

“Queremos decir con ello que, en el caso que nos ocupa, la Ordenanza reguladora de los servicios funerarios en la localidad

de Palencia, y en particular el art. 7, conculca el principio de jerarquía normativa en base a la fundamentación jurisprudencial y que, por ende, las sanciones que se impusieron por vulneración de la misma, a criterio de esta institución, resultan improcedentes”.

El Ayuntamiento contestó a dicha resolución poniendo en conocimiento de la Procuraduría la interposición de recurso contencioso administrativo.

3.5.2. Gestión cementerio municipal por cofradía religiosa

En el expediente de queja registrado con el número **Q/1731/02** se hacía alusión al hecho de que la Cofradía del Señor y Cinco Llagas, como gestora del cementerio local de Cantimpalos (Segovia), exigía la cantidad de 2.404,05 € a las familias de aquellas personas que deseen ser enterradas en el cementerio municipal cuando no son miembros de dicha Cofradía. Además, se hace referencia a la negativa de la Cofradía a emitir facturas por los servicios prestados.

Así lo expuesto, y después de analizar los informes requeridos a la Corporación, esta institución se puso en contacto con el Obispado de Segovia interesando información sobre el tema, el cual nos hizo saber que dicha cuestión resultaba extraña a la Diócesis ya que el cementerio había sido cedido al Ayuntamiento, “*que es el propietario*”, por lo que no tenía control alguno sobre su forma de gestión.

Por otro lado, los informes municipales nos comunicaban que no aparecían antecedentes escritos de la cesión de la gestión del cementerio municipal a la Cofradía del Santísimo Sacramento y de las Cinco Llagas, la cual venía gestionando el cementerio desde tiempo inmemorial y que hasta la fecha ésta emitía justificantes bancarios pero no emitía facturas ya que no se encontraba dada de alta en Hacienda pero que “tramitarán lo oportuno” al efecto.

Pues bien, partiendo de los presentes antecedentes consideré necesario efectuar una serie de consideraciones sobre el caso que nos ocupa.

Nada se puede objetar al carácter de servicio público mínimo a cargo del municipio-por sí o asociado a otros entes de igual carácter- que se otorga a los cementerios (art. 26.1 de la Ley 7/1985), ni tampoco a las competencias que la ley le atribuye (art.25.2 j) de la Ley 7/1985 y art. 20. 1.s) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en lo que se refiere a la ordenación de los servicios funerarios. Se trata de competencias eminentemente reservadas a favor de los ayuntamientos, que deben ser gestionadas, bien de forma directa, bien indirectamente a través de alguna de las fórmulas establecidas en el art. 85.4 de la Ley de Bases de Régimen Local; pero lo que asimismo resulta indudable es que la regulación de la gestión del servicio debe efectuarse de alguna de esas maneras cuya determinación concreta corresponde, precisamente y con

carácter indelegable, al Pleno de la Corporación municipal respectiva, tal como establece el art.22.2 f) de la norma meritada.

Además, según STTS 12/11/1997, “ (...) la facultad de aprobar las formas de gestión de los servicios públicos municipales, y también la de aprobación de Ordenanzas de cualquier tipo, corresponde con carácter indelegable al Ayuntamiento Pleno.

Siendo misión de la Corporación velar por la correcta prestación del servicio público funerario, conservando, aún en el caso de cesión de gestión, la facultad de exigir que la conducta de quienes lo desempeñen se ajuste a las prescripciones legales vigentes, en todos sus aspectos”.

Queremos decir con ello que el Ayuntamiento, en el caso que nos ocupa, no asumió las competencias que le corresponden en lo relativo al cementerio desde su cesión por parte de la Iglesia Católica. Entendemos que el hecho de que la gestión de dicho cementerio la venga desempeñando una cofradía religiosa desde tiempo inmemorial (gestión heredada con la cesión del mismo), no es excusa ni es justificación para que la Corporación Local se exima de las responsabilidades que le corresponden por ley desde el momento en que la titularidad del cementerio es transferida a esa Administración Local. Se hace, por tanto, necesario, a juicio de esta Procuraduría, regularizar la situación conforme a la normativa expuesta en la presente resolución.

La resolución fue aceptada.

3.5.3. Donación de cementerio a corporación local

Una vez examinada la documentación recopilada en el expediente **Q/261/03**, se constató que, con fecha 30 de julio de 2003, se procedió a suscribir un contrato de donación privado del cementerio parroquial entre el Ayuntamiento de Ferreras de Abajo, el Obispado de Astorga y el Párroco de Ferreras de Abajo, mediante el cual se dona el cementerio al Ayuntamiento de Ferreras de Abajo.

Según lo dispuesto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado mediante RD 1372/1986, de 13 de junio las Corporaciones locales pueden adquirir bienes y derechos mediante donación.

Asimismo, según el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tendrán la consideración de contratos privados los contratos de donación (art.5.3). Así pues, por aplicación subsidiaria, habrá que estar a lo establecido en nuestro Código Civil en su título II, arts. 618 y ss. En concreto, debemos tener presente el art. 633, ya que el bien donado (cementerio) se trata de un bien inmueble. Por lo tanto, según dicho precepto, para que sea válida la donación, ha de hacerse en escritura pública, expresándose en ella individualmente los bienes donados y el valor de las cargas que deba satisfacer el donatario.

Dicho artículo determina que haya de darse aplicación preferente al mismo sobre disposiciones generales de los contratos y no cabe conceder a

un documento privado de donación la fuerza de escritura pública invocando el art. 1225 CC.

En este sentido, nuestro Tribunal Supremo en Sts. 23 y 27 de septiembre de 1989 y 16 de febrero de 1990 señala que las donaciones de bienes inmuebles requieren para su validez que se hagan en escritura pública. Por tanto, al no cumplirse el requisito formal de la escritura pública queda en negocio jurídico inválido, incluso entre las mismas partes y cualquiera que fuese su clase, bien simple, modal, remuneratoria u onerosa (SS 12-12-86, 10-12-87 y 20-10-93 entre otras).

Es decir, la donación efectuada en el caso que nos ocupa, al no hacerse en escritura pública, carecía de eficacia transmisiva al adolecer de un defecto de forma determinante de nulidad.

Por todo ello estimé oportuno efectuar la siguiente resolución:

“Que por parte de ese Ayuntamiento se adopten las medidas pertinentes al objeto de que se formalice en escritura pública el contrato de donación del cementerio parroquial suscrito con el Obispado de Astorga y la Parroquia de Ferreras de Abajo.

Que, posteriormente y, en cumplimiento de lo establecido en los art.17 y 36 del Reglamento de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, se proceda a incluir el bien inmueble adquirido en el inventario de bienes de esa Entidad local así como a su posterior inscripción en el Registro de la Propiedad.

Que en el caso de que se carezca de asistencia jurídica propia la interese al SAM de la Diputación Provincial de Zamora a los efectos oportunos”.

Nos encontramos a la espera de una respuesta.

3.6. Servicio de extinción de incendios

Hemos de tener presente que los incendios forestales constituyen un grave problema, tanto por los daños ocasionados de modo inmediato en las personas y bienes, como por la grave repercusión que tiene la destrucción de extensas masas forestales sobre el medio ambiente, lo que contribuye a degradar las condiciones básicas para asegurar la necesaria calidad de vida de la población. Las circunstancias que concurren en los incendios forestales, como factores capaces de originar situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública a que se refiere la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, hacen necesario el empleo coordinado de los recursos y medios pertenecientes a las distintas administraciones públicas.

En el expediente de queja registrado en esta institución con el número de referencia **Q/1738/02**, se hacía alusión a la carencia del servicio de extinción de incendios en la localidad de Arévalo (Ávila).

Ante tal denuncia, esta Procuraduría, en el curso de las investigaciones efectuadas al respecto, se dirigió no sólo a la Diputación Provincial, sino también a la Junta de Castilla y León (Consejería de

Presidencia y Administración Territorial) y al Ayuntamiento de Arévalo interesando información sobre el tema.

En este sentido, del estudio de la diferente documentación recopilada, resultaba que el Ayuntamiento de Arévalo tenía suscrito un convenio de colaboración con la Diputación referente al servicio de extinción de incendios y salvamentos a través del cual se cedía a la administración local material al efecto, todo ello para dar cobertura a más de 80 localidades. Material que consiste, básicamente, en un camión para hacer labores de extinción de incendios sin dotación de personal fijo.

Así las cosas, la normativa de aplicación resultaba ser, la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, su Reglamento aprobado por Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre, la Orden de 17 de junio de 1982, que aprueba el Plan Básico de lucha contra Incendios Forestales y la Orden de 2 de abril de 1993, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba las directrices básicas de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales.

Además, como es sabido, el art. 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local dispone que los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios que en los apartados siguientes se especifican, de acuerdo con la respectiva población de aquellos. Y dentro del ámbito de nuestra Comunidad Autónoma habrá que estar a lo establecido en la Ley 1/1998, de 4 de junio,

de Régimen Local de Castilla y León, que se pronuncia en términos análogos.

Esta institución era conocedora de que el servicio de prevención y extinción de incendios es obligatorio en los municipios con población superior a 20.000 habitantes. Ello sin perjuicio de la acción desarrollada por las diputaciones provinciales que ostentan, como una de sus competencias propias, la asistencia y la cooperación a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión (art. 36.1.b de la LRBRL y 21 de la Ley 1/1998, de 4 de junio), asegurando la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

Aún cuando los municipios sean de población inferior a 20.000 habitantes, nada impide que se busquen fórmulas de colaboración con otros municipios para la prestación del servicio contra incendios, en el caso de que la diputación provincial respectiva no atienda esa necesidad, en virtud de su obligación de cooperación y asistencia, a través del plan provincial que, como instrumento adecuado, deberá aprobar anualmente, como dispone el art. 36.2.a) de la LRBRL.

A la vista de lo expuesto, se remitió la siguiente resolución a la Diputación Provincial de Ávila:

“Sin embargo, considerando el elevado número de localidades limítrofes dependientes de ésta, en lo relativo a la prestación del servicio de extinción de incendios, esta institución se adhiere a la

postura mantenida por la Corporación Local, en el sentido de reconocer la precariedad de los medios materiales y personales de los que dispone para estos casos, así como la necesidad de constituir un parque comarcal contra incendios como fórmula para atender las necesidades de toda la zona”.

La Diputación Provincial contestó que consideraba suficientes los medios existentes para la prestación de dicho servicio.

4. TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL

Durante este ejercicio se han seguido recibiendo quejas de ciudadanos que se referían a las potestades de ordenación y de control del tráfico urbano, de las que a continuación se recogen algunas de ellas y su resultado.

La disconformidad con la regulación del tráfico de las vías se manifiesta sobre todo ante los acuerdos que declaran el cierre de una calle al tráfico rodado que, al menos inicialmente provoca algún recelo de los reclamantes, principalmente poseedores de negocios o establecimientos públicos o titulares de derechos de vado.

Otro de los problemas que han planteado los ciudadanos es la utilización indebida de estas zonas peatonales por parte de otros usuarios.

En este apartado se incluyen también los expedientes iniciados a partir de denuncias sobre deficiencias de la infraestructura viaria que producen perturbaciones en el normal desenvolvimiento de la circulación.

4.1. Multas de tráfico

En el presente capítulo trataremos de hacer un análisis de las principales quejas que durante el año 2003 fueron objeto de tramitación en este ámbito disciplinario; si bien centramos nuestra atención en resaltar aquellas reclamaciones planteadas por los ciudadanos contra el proceder de la actuación de la administración municipal en denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia de tráfico urbano.

El ejercicio de la potestad sancionadora es un elemento de tensión entre los ciudadanos y la administración, especialmente polémico porque su ámbito subjetivo es muy amplio: cualquier persona, ya sea como conductor o como peatón, puede fácilmente verse incurso en algún procedimiento sancionador.

La actividad supervisora de esta procuraduría respecto de las actuaciones de las administraciones sancionadoras en materia de tráfico encuentra su apoyo fundamental en la defensa de los derechos y garantías que la Constitución española reconoce a los ciudadanos en general.

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 expedientes de queja que inciden sobre esta materia.

Concretamente 22 quejas, de un total de 39, han hecho referencia a la realización de multas impuestas por la administración. De entre éstas, 8 (**Q/580/03**, **Q/636/03**, **Q/1171/03**, **Q/1684/03**, **Q/1770/03**, **Q/1845/03**, **Q/2278/03** y **Q/2351/03**) fueron remitidas al Defensor del Pueblo por tratarse de alguna actuación de la Dirección General de Tráfico, dependiente de la Administración del Estado, excluida, por tanto, de las competencias de esta procuraduría. Y otras 2, las relativas a los expedientes **Q/820/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Bilbao, y **Q/1555/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Pamplona, fueron cursadas a través de los correspondientes comisionados parlamentarios. Esto es, el Ararteko, en el prime caso y Defensoría del Pueblo de Navarra, en el segundo.

Finalmente, resta por reseñar el grado de colaboración de las autoridades consultadas por esta institución. En términos globales la asistencia ha sido bastante satisfactoria, aunque debemos apuntar que un año más han sido ineludibles las reiteraciones de la información solicitada en alguna de las quejas tramitadas.

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 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 pendency 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.

No debemos olvidar que la garantía de procedimiento es una obligación de la administración y un derecho subjetivo de los ciudadanos. En primer lugar, la observancia del procedimientos 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.

Centrando esta exposición en el análisis de las quejas, se incluyen a continuación algunas de las actuaciones realizadas por esta institución en defensa de dichas garantías:

4.1.1. Veracidad de los hechos denunciados

Con frecuencia los reclamantes, disconformes con la sanción de tráfico que les ha sido impuesta, basan su postura en la veracidad de los hechos tal y como fueron recogidos en los boletines de denuncia.

En algunos de los supuestos planteados (ejemplos: **Q/214/03** y **Q/277/03**, correspondientes al Ayuntamiento de Valladolid; **Q/882/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Zamora y **Q/973/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Ávila), tras un profundo estudio no observamos irregularidad en la actuación administrativa cuestionada, lo que hizo necesario informar a los promoventes de dichas quejas que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalizan en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados, conforme se establece en el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Del mismo modo debimos tener en consideración lo dispuesto en el art. 76 del RDL 338/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en relación con las denuncias de las autoridades y de sus agentes, cuando dispone que las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en

contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquellos de aportar todos los elementos probatorios que sea posible sobre el hecho denunciado; del mismo modo, y en idénticos términos, se manifiesta el art. 14 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado mediante RD 320/1994, de 25 de febrero.

Tales disposiciones no contradicen el principio de presunción de inocencia, establecido por el art. 24 CE y 137.1 de la Ley 30/92, pues, como tiene declarado la jurisprudencia, la denuncia constituye una comprobación inmediata y directa de los hechos, que en el campo de las infracciones administrativas destruye la presunción de inocencia.

El riesgo que las infracciones de tráfico suelen implicar para el que las comete y para los demás ha obligado a invertir la carga de la prueba dotando de una presunción de veracidad a la declaración de la fuerza actuante de naturaleza *iuris tantum*. Fuera del periodo probatorio no puede discutirse la veracidad o no de los hechos tal y como han sido redactados en la denuncia.

Especial referencia merece el expediente **Q/1126/02**, correspondiente al Ayuntamiento de Valladolid, cuya conclusión se ha producido en el año 2003, tras un largo proceso de investigación.

En esta ocasión nos percatamos que la actuación administrativa desarrollada con ocasión del expediente sancionador incoado al reclamante

sí había causado lesión al derecho a la presunción de inocencia, reconocido en el art. 24 de la Constitución.

En efecto, de la documentación aportada por el propio interesado se desprendía que los hechos denunciados (infracción de estacionamiento en zona azul) no se correspondían con la realidad ya que su coche, decía, se encontraba aparcado correctamente en una de las calles de la localidad de Valladolid con el correspondiente ticket de la ORA, expuesto visiblemente, lo que le autorizaba para permanecer estacionado dentro del tiempo abonado.

A pesar de ello, la grúa municipal había procedido a retirar el vehículo en cuestión, lo que había determinado que hubiera tenido que desplazarse al depósito municipal para recoger su automóvil en un taxi (trayecto que costó 900 pts., esto es, 5.41€) y hacer frente al pago de 12.000 ptas. (72.12€) en concepto de Tasa por la retirada de vehículos de la vía pública.

Los actos reclamados, como se acaban de ver, tenían un doble contenido al referirse, uno, a una sanción por estacionamiento en zona ORA efectuado sin colocar el distintivo que lo autorizaba y, otro a la devolución de la tasa abonada como consecuencia de la retirada del vehículo por ese aparcamiento.

El reclamante solicitaba la intervención de esta Procuraduría al objeto de que por el Ayuntamiento se revisara el expediente tramitado y consecuentemente se procediera a la anulación de la liquidación que había

dado origen al procedimiento, y en su virtud se reintegrarse la tasa devengada así como los intereses legales de la cantidad abonada, más los gastos ocasionados por el desplazamiento efectuado en taxi hasta el depósito municipal para recoger su coche (importe acreditado con factura: 900 pts., esto es, 5.41€) ya que traía su causa en una errónea gestión imputable a la Administración, y como tal sufragable por ese ayuntamiento en concepto de responsabilidad patrimonial.

En otro orden de consideraciones, el reclamante denunciaba, igualmente, la falta de resolución expresa al recurso extraordinario de revisión interpuesto por él en fecha 13 de junio de 2002.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna se remitió, en fecha 13 de enero de 2003 por la Secretaría Ejecutiva del Área de seguridad y vialidad del Ayuntamiento, informe en el cual se hicieron constar, entre otro aspectos, los siguientes:

«Que en fecha 12 de diciembre de 2001 se había incoado expediente sancionador por presunta infracción de normas de tráfico, siendo el hecho denunciado “Estacionar en zona de ORA sin colocar distintivo que lo autoriza”, y habiéndose procedido en consecuencia a la retirada del vehículo al depósito municipal.

Que presentando escrito de alegaciones por el denunciado en fecha de 13 de noviembre de 2002, éste manifestó que había colocado en el salpicadero de su vehículo ticket de la ORA, y que el vigilante de la empresa de seguridad del depósito municipal de vehículos

comprobó que el ticket estaba dentro del coche; a continuación se requirió informe del agente de la policía municipal denunciante, quién se ratificó en la denuncia y añadió “...que en las fotos tomadas a la entrada del parque, no existía ningún ticket visible”, y a la vista de lo alegado por denunciado y denunciante se dictó resolución sancionadora por decreto n° 2383 de fecha 27-02-2002, por considerar probado el hecho denunciado, teniendo en cuenta que si bien el denunciado aportaba copia de un ticket de ORA, su versión se contradecía con el hecho observado por el agente en su denuncia y sobre el que se ratificó posteriormente, esto es, el ticket no estaba colocado en lugar visible en el interior del vehículo, y teniendo en cuenta, asimismo que el art. 76 del ya referido RDL 339/1990 preceptúa que las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados.

Que a la vista de que en el citado escrito de alegaciones, el interesado solicitaba la devolución del importe abonado en concepto de tasas por la retirada de la vía por la grúa municipal y posterior depósito de su vehículo, se calificó asimismo como recurso de reposición contra la imposición de las susodichas tasas, al amparo del art. 14 de la Ley de Haciendas Locales, y vistos los antecedentes obrantes en el expediente de referencia, por Decreto n° 448 de 25 de abril de 2002, se desestimó el citado recurso, por

entender conforme a derecho la actuación de la grúa municipal y se resolvió mantener la tasa exaccionada; decreto que fue notificado al recurrente en fecha 3 de junio de 2002.

Que en fecha 4 de junio de 2002 se dictó decreto n° 5872 declarando de oficio la prescripción de la acción para sancionar la infracción, a la vista del tiempo transcurrido entre la presentación del escrito de alegaciones por el interesado (13-11-2001) y la notificación de la resolución sancionadora dictada (27-03-2002), que excedió el plazo de tres meses legalmente establecido en el art. 81.1 del RD 339/1990; resolución que fue notificada al interesado en fecha 24 de junio de 2002.

Que en fecha 13 de junio de 2002, el interesado interpuso recurso extraordinario de revisión en el que exponía una serie de antecedentes de hecho negando el hecho imputado, y que no se le notificó en forma la denuncia y propuesta de resolución, y por último que se había incurrido en un error de hecho, puesto que demostraba con fotocopias aportada que sí poseía el título de la ORA correspondiente para estar aparcado. Por todo lo anterior se solicita la anulación del procedimiento sancionador y la devolución de la tasa abonada.

Que a la vista de lo anterior, se consideró que con la resolución de prescripción adoptada en fecha 4 de junio de 2002, y notificada al interesado con posterioridad a la fecha de presentación del citado

recurso extraordinario de revisión, se hacía ociosa la respuesta por parte de la administración a la solicitud de anulación del procedimiento sancionador.

Que en lo referente a la contestación del recurso extraordinario de revisión en cuanto a la solicitud de devolución de la tasa exaccionada, si bien entendemos que los fundamentos expuesto en oposición del cobro de la misma por parte del recurrente no difieren de los expresados en el recurso de reposición previamente presentado por el mismo, que fue resuelto en sentido desestimatorio y notificado al interesado en fecha 3 de junio de 2002, ofreciéndole el derecho a interponer recurso contencioso administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la citad fecha. No obstante, se procedió inmediatamente a remitir copia del escrito de recurso a la sección de tasas y otros ingresos de este ayuntamiento a fin de que eleve a la mayor brevedad posible de resolución del mismo a la alcaldía».

Con el fin de conocer en toda su extensión la problemática suscitada, esta institución consideró necesario requerir, nuevamente al Ayuntamiento de Valladolid, copia foliada comprensiva de todos los antecedentes, actuaciones, notificaciones y pruebas practicadas en el expediente sancionador que nos ocupa, habida cuenta que resultaba absolutamente imprescindible la constatación de los elementos probatorios que se decía haber empleado por el agente de la autoridad sobre el hecho

denunciado (nos referimos a las fotografías) ya que de la documentación remitida se deducía, sin género de dudas, que el denunciado había aportado, como prueba que desvirtuaba la presunción de veracidad aducida, el ticket de la ORA que le autorizaba permanecer estacionado en la calle Santuario de esa localidad.

En contestación a nuestra solicitud, el 15 de mayo de 2003 se remitió comunicación administrativa en la que se hizo constar las siguientes circunstancias:

«...le informo que no se remiten las fotografías aludidas en el informe del agente denunciante, puesto que no obran incorporadas al expediente, ya que fueron consideradas suficientes las manifestaciones del mismo junto con el informe aportado por el vigilante del depósito municipal de vehículos para entender acreditado el hecho denunciado...»

Como corolario hay que concluir que si se admitiera que el conductor de un vehículo regularizara su estacionamiento a posteriori de su estacionamiento en zona de ORA efectuado sin colocar el distintivo que lo autoriza, sería imposible controlar eficientemente el tiempo de estacionamiento de cada vehículo y conduciría a una completa ocupación de todos los espacios disponibles, quedando desvirtuada la finalidad del establecimiento de las zonas de ORA: La rotación de vehículos estacionados.

Siguiendo los razonamientos expuestos en el apartado anterior, ha de concluirse que la aportación por el denunciado de copia de ticket de ORA no desvirtúa la presunción de veracidad del agente denunciante, puesto que el objeto del debate, como ya se ha expuesto, no es la obtención del distintivo por el conductor, sino la colocación del mismo en un lugar visible del vehículo, extremo que niega que se produjera el agente denunciante, investido de la citada presunción, y corroborado por el vigilante del depósito municipal, como prueba complementaria de la anterior en orden a considerar acreditado el hecho denunciado».

En definitiva, la cuestión específica debatida en la presente reclamación se centró en determinar si era ajustado a derecho el proceder del Ayuntamiento de Valladolid que desestimó el recurso de reposición así como el extraordinario de revisión formulado por el interesado contra la aplicación de la tasa por retirada de vehículo de las vías municipales, ya que por lo que al acto sancionado se refiere -estacionamiento en zona ORA sin colocar el distintivo que lo autorizase-, por el motivo de prescripción no fue necesario entrar.

El compareciente fundaba su pretensión anulatoria del Decreto de la Alcaldía de nº 4418, de 25 de abril de 2002 (desestimatorio del Recurso de Reposición) y Decreto nº 740, de 17 de enero de 2003 (desestimatorio del Recurso Extraordinario de Revisión) en que la actuación de la grúa retirando el vehículo de su propiedad fue ilegal, al no concurrir ninguno de

los supuestos previstos en el art. 71 de la Ley de Tráfico, Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Este precepto enumera los casos en que la administración puede proceder a la retirada del vehículo de la vía pública y su depósito en el lugar que se designe, siendo éstos los siguientes: a) Siempre que constituya peligro o cause graves perturbaciones a la circulación o al funcionamiento de algún servicio público y también cuando pueda presumirse racionalmente su abandono en la vía. b) En caso de accidente que impida continuar la marcha. c) Cuando haya sido inmovilizado por deficiencias del mismo. d) Cuando inmovilizado un vehículo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 67.1 párrafo tercero, el infractor persistiere en su negativa a depositar o garantizar el pago del importe de la multa. e) Cuando un vehículo permanezca estacionado en lugares habilitados por la autoridad municipal como de estacionamiento con limitación horaria sin colocar el distintivo que lo autoriza, o cuando se rebase el doble del tiempo abonado conforme a lo establecido en la ordenanza municipal. f) Cuando un vehículo permanezca estacionado en los carriles o partes de la vía reservados exclusivamente para la circulación o para el servicio de determinados usuarios. g) Cuando procediendo legalmente la inmovilización del vehículo no hubiere lugar adecuado para practicar la misma sin obstaculizar la circulación de vehículos o personas.

En definitiva, no toda infracción en las normas de circulación permiten a la administración la retirada del vehículo con el que se comete

la infracción, sino que esa retirada de la vía pública y su depósito en otro lugar sólo puede realizarse en los supuestos contemplados en el referido art. 71, precepto que se repite casi literalmente en el art. 17.2. de la ordenanza municipal reguladora de los aparcamientos autorizados, aprobada por el ayuntamiento pleno en sesión celebrada el día 10 de mayo de 1993, modificada en sesión de 6 de julio de 1998 (*BOP* de 28-07-1998).

A resultas de lo anterior, el problema a resolver se centró en determinar si el estacionamiento del tantas veces citado vehículo en zona ORA constituía uno de los supuestos previstos en los términos expresados en el art. 71. e) del RDL 339/1990, pues la falta de concurrencia de los demás supuestos de ese precepto normativo no se discutía.

En un examen del expediente administrativo esta procuraduría pudo advertir, de un lado, que la prueba de cargo contra el reclamante era la denuncia formulada por el policía local interviniente, así como la ratificación de la misma. Y de otro, que el vigilante del depósito municipal de vehículos “Las Villas” había emitido un informe en el que se decía textualmente:

«...que una vez observada la carpeta con las fotografías del vehículo, realizadas en el momento de la entrada del mismo en el depósito, no se observa en ninguna de ellas el ticket de la ORA correspondiente y que, dadas las circunstancias del paso del tiempo y de la cantidad de vehículos que entran en el parque, no llego a

recordar las características del vehículo del se me pide informe y si éste, tenía consigo ticket de aparcamiento en zona de ORA».

Esta institución no tuvo constancia veraz de la existencia de la prueba mínima exigible, esto es, las fotografías aludidas; siendo lo cierto que el Ayuntamiento de Valladolid al respecto nos indicó:

«...no se remiten las fotografías aludidas en el informe del Agente denunciante, puesto que no obran incorporadas al expediente, ya que fueron consideradas suficientes las manifestaciones del mismo junto con el informe aportado por el vigilante del Depósito Municipal de Vehículos para entender acreditado el hecho denunciado».

Por su parte, el reclamante aportaba como prueba documental -que no testifical como el informe redactado por el vigilante carente de toda autoridad-, el ticket que le autorizaba estacionar en zona reservada para aparcamiento limitado.

El art. 76 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial dispone que: “Las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados (...)”. El indicado precepto otorga un principio de veracidad a estas denuncias de tal forma que es suficiente para desvirtuar el derecho de presunción de inocencia del denunciado. Debido a este carácter relevante de dicha

denuncia debe exigirse que la misma sea clara, concreta y que describa suficientemente la acción que constituye el hecho infractor.

En el supuesto aquí enjuiciado se aprecia que el boletín de denuncia hace constar “estacionar en zona de ORA sin colocar el distintivo que lo autoriza”, mientras que en el acto de ratificación señalaba textualmente que:

«Que el vehículo está perfectamente y legalmente retirado al parque por carecer de ticket reglamentario de estacionamiento ORA. Que los hechos que alega son inciertos y erróneos, pues preguntado al vigilante del parque alega que no es cierto y que en las fotos tomada a la entrada al parque, no existe ningún ticket visible. El agente se ratifica en la denuncia».

Era evidente que se detectaba una diferencia entre el boletín de denuncia y la ratificación que del mismo efectuó el agente denunciante, pues mientras en aquél se señalaba que la infracción consistía en estacionar en zona ORA sin colocar el ticket, al ratificar la denuncia se había añadido que preguntado al vigilante, éste aludió en ese instante, que en el momento de la entrada en el parque de depósitos de vehículos, cuando se tomaron las fotos, no existía ningún ticket visible -insistimos que era el vigilante, mero testigo, el que decía no apreciar la existencia del ticket, no el policía ya que de hecho éste preguntó al vigilante-.

Y lo que es más sorprendente, si retomamos las afirmaciones contenidas en el informe evacuado por el vigilante se decía expresamente

no recordar las características del vehículo del que se le pedía informe y si éste tenía consigo ticket de aparcamiento en zona ORA.

Esta discordancia que se proyectaba sobre el núcleo de la acción que constituía la conducta infractora, privaba, a juicio de esta procuraduría, de toda eficacia a la ratificación realizada -el distintivo no estaba colocado en un lugar visible- y sembraba grandes dudas acerca de cómo se produjeron los hechos -ya que a nadie se le escapa que el ticket, tras las maniobras efectuadas por la grúa, pudiera haberse movido del parabrisas como sostiene el reclamante-, dejando sin valor probatorio la denuncia que da origen a la liquidación de la tasa.

Atendiendo a la doctrina jurisprudencial contenida, entre otras, en sentencia de 14-9-1990 (RJ 1990\9025) interesó poner de manifiesto a la corporación cuestionada que “cuando la denuncia sobre los hechos sancionados era formulada por un agente de la autoridad, encargado del servicio, la presunción de veracidad y legalidad que acompañaba a todo obrar de los órganos administrativos, y de sus agentes, era un principio que debía acatarse y defenderse, ya que constituía esencial garantía de una acción administrativa eficaz, sin que ello quisiera decir, en coordinación con el principio constitucional de presunción de inocencia, que los hechos denunciados por un agente se considerasen intangibles, ya que la realidad de los mismos podía quedar desvirtuada mediante la adecuada prueba en contrario o aun por la ausencia de toda otra prueba, según la naturaleza, circunstancias y cualidad de los hechos denunciados”.

En definitiva, una cosa era la calificación como prueba de cargo de la ratificación hecha por el denunciante respecto de la denuncia por él formulada, y otra distinta la valoración que pudiera darse posteriormente a esa prueba. O dicho de otro modo, no podíamos excluir como prueba de cargo a la ratificación de los denunciantes en relación con los hechos de que se trataba, la valoración que pudiera hacer de dicha prueba y de las demás que se habían aportado a las actuaciones.

Por todo ello, esta institución llegó a la convicción de que no había concurrido el requisito de estacionar en lugar con limitación horaria sin colocar el distintivo que lo autorizaba -art.71.a) de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial- para permitir la retirada por la administración del vehículo; por lo que la retirada del vehículo de la vía pública no era procedente y consecuentemente la liquidación de la tasa tampoco era ajustada a derecho.

Así las cosas, y en base a que la vigencia del principio de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador determina la inversión de la carga material de la prueba, y como quiera que en el expediente tratado pudimos constatar la ausencia de fotografías que acreditase la carencia de distintivo que autorizaba el estacionamiento en zona ORA, esta procuraduría al amparo de lo dispuesto en los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, resolvió en los siguientes términos:

«Que previos los trámites pertinentes se proceda, de un lado, a decretar la devolución del ingreso indebido efectuado por D. XXX

así como el abono de los intereses legales de esa cantidad por el concepto de Tasa por la retirada del vehículo; y de otra parte, se resarza al compareciente del coste que supuso el transporte en taxi hasta el depósito “Las Villas” en concepto de responsabilidad patrimonial».

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Valladolid, que decidió aceptarla en lo referente a la devolución del ingreso indebido, en concepto de abono de tasas por la retirada de su vehículo de la vía pública y posterior depósito en dependencias municipales.

En vista de ello, entendimos que el contenido de las pretensiones del expediente habían sido asumidas favorablemente, motivo por el cual decidimos la conclusión de nuestras actuaciones comunicándolo al interesado y a la administración afectada por el expediente.

4.1.2. Identificación del conductor

La obligación del titular del vehículo a que se refiere el art. 72.3 de la Ley sobre tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, debe interpretarse en relación con lo dispuesto en apartado 6 de la Base octava de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que establece que el especial deber de diligencia del titular del vehículo por el que debe aportar los datos necesarios para identificar al conductor tiene como objeto poder dirigir contra éste el correspondiente procedimiento sancionador.

Se han recibido quejas (**Q/351/03** y **Q/1677/03**) en las que los titulares del vehículo denunciaban que el incumplimiento por parte de los mismos a la hora de identificar al conductor responsable de la presunta infracción no debía ser sancionado pecuniariamente como autor de falta grave cuya sanción se impone en su máxima cuantía.

En estos casos el Procurador del Común informa a los reclamantes de la normativa existente al respecto y clarifica la confusión de los que creen, equivocadamente, que se está exento de responsabilidad cuando el que comete la infracción no es el titular demanial del vehículo y éste no identifica, en los plazos establecidos al efecto, al autor del mismo.

4.1.3. Prescripción

Una de las cuestiones que con cierta asiduidad se plantean por los ciudadanos de Castilla y León hacen referencia al transcurso del plazo del que la administración dispone para tramitar los expedientes sancionadores.

En el expediente **Q/465/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Zamora, se ponía en tela de juicio, de un lado, tres expedientes sancionadores de tráfico dimanantes de los boletines de denuncia tramitados, todos, contra el compareciente, por dejar, al parecer, el vehículo abandonado en la vía pública por periodo superior a un mes.

Se invocaban como causas de impugnación en esencia las siguientes: respecto del expediente nº 2147/2002, se alegaba que el vehículo Matrícula M-XXX no era propiedad del reclamante, por lo que no

era correcto que se le imputase como responsable de la presunta infracción, de conformidad con lo dispuesto en el art. 72 de la Ley sobre Tráfico y Seguridad vial.

Respecto del expediente nº 1730/2002, se alegaba que la notificación se había practicado una vez prescrita la presunta infracción administrativa.

Respecto del expediente nº 2148/2002, se alegaba que no era cierto que el vehículo, matrícula M-XXX, se encontrara abandonado en la C/ Cid, sino que estaba estacionado reglamentariamente no frente al nº 19 de la citada vía pública, como se decía por la policía, si no frente al nº 20, que se trata del paso de carruajes de la vivienda donde reside el interesado.

Siendo ello así, el autor de la queja solicitaba la intervención de esta procuraduría a fin de que por el Ayuntamiento de Zamora se revisara los tres expedientes sancionadores tramitados al efecto, ya que los mismos adolecían de irregularidades susceptibles de anulación, con el consiguiente reintegro de las cantidades indebidamente ingresadas más los intereses de demora correspondientes.

En otro orden de cosas el reclamante denunciaba, del mismo modo, la falta de resolución expresa a un escrito presentado por él en fecha 22 de abril de 2002, lo que contravenía las prescripciones contenidas en los arts. 42 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo

Común, así como el respeto al derecho de petición formulado por los ciudadanos y que ampara el art. 29 de nuestra Carta Magna.

En contestación a nuestra solicitud de información se remitió informe emitido por la Policía Municipal de dicha Corporación Local, en el que se hizo constar lo siguiente:

«En relación con el escrito remitido por el Procurador del Común interesando informe sobre Expedientes Sancionadores 2147/2002, 1730/2002 y 2148/2002, todos ellos tramitados por dejar el vehículo abandonado en la vía pública por un período superior a un mes, adjunto remito fotocopia de los citados expedientes, indicándole que los Exp. 1730/2002 y 2148/20002, fueron abonados por el interesado el día 25 de febrero de 2003; el exp. 2147/2002 fue sobreseído, al apreciarse error en la matrícula.

Con respecto al escrito presentado el 22 de abril de 2002, si bien no se le dio contestación por escrito, el interesado fue recibido por el Concejal Delegado de Policía Municipal por aquel entonces quedando aclarado todo el tema».

A la vista de los elementos de juicio disponibles en la presente reclamación de queja y tras el estudio de la normativa aplicable, esta Procuraduría se dirigió al Ayuntamiento de Zamora planteando las siguientes conclusiones de carácter general.

Con carácter preliminar y en alusión al primero de los expedientes sancionadores cuestionados, esto es 2147/2002, en tanto que el mismo había sido sobreseído por esa alcaldía esta institución no apreció contravención alguna que hiciera precisa nuestra intervención.

No ocurría lo mismo respecto al segundo de los expedientes sancionadores, el reseñado con el número 1730/2002, sobre denuncia de irregularidad referida a la prescripción.

En este caso concreto, el compareciente fundaba su pretensión anulatoria del Decreto de la Alcaldía en que el acto de notificación de la denuncia se había practicado transcurrido el plazo de tres meses desde la comisión de la presunta infracción.

Antes de abordar el contenido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, resultó obligado detenerse en las previsiones del Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en cuanto, como señala el apartado decimocuarto de su Exposición de Motivos “regula los principios básicos a que debe someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del texto constitucional y de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia”.

En primer lugar, como manifestación del principio constitucional de seguridad jurídica, el régimen de prescripción de las infracciones y

sanciones administrativas es objeto de regulación en el art. 132 LRJ-PAC en un doble aspecto.

De un lado, en lo relativo al lapso tiempo cuyo transcurso extingue el derecho material a perseguir el ilícito y a hacer efectiva la sanción -y saliendo al paso de las soluciones dispares por las que se venía inclinado tanto la jurisprudencia como la doctrina, en ausencia de regulación legal expresa-, la norma se remite a lo dispuesto en las leyes especiales, estableciendo unos plazos subsidiarios cuando éstas guarden silencio (extremo que no afecta al presente asunto, puesto que la Ley sobre tráfico y circulación contiene previsión al respecto y a la misma ha de estarse, conforme al apartado 1 del art. 132 LRJ-PAC).

De otro, con el carácter de régimen común directamente aplicable -pues en este caso no se hace llamamiento a la legislación sectorial-, el apartado 2 del art. 132 determina tanto el día primero que ha de tomarse en cuenta para el cómputo de plazo de prescripción, como los hechos que producen la interrupción del mismo.

A tal fin (frente a alguna tendencia jurisprudencial, aunque minoritaria, que se inclinaba por aceptar como *dies a quo* aquel en que la administración tuviera conocimiento de la conducta punible), regula un tiempo de prescripción que podemos llamar inicial, es decir, el período que transcurre desde la comisión del hecho hasta la iniciación del procedimiento: “El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido”, lapso que

se interrumpe por “la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador” -y en este sentido conviene recordar que la jurisprudencia defiende a ultranza el conocimiento formal del interesado como requisito sine qua non para otorgar efecto interruptivo a las actuaciones de la administración-.

Por último, y puesto que la realidad demuestra la existencia de procedimientos -no sólo sancionadores- que se paralizan injustificadamente por tiempo excesivo, atentando igualmente contra el principio de seguridad jurídica, el mismo art. 132.2 LRJ-PAC se refiere, a renglón seguido, a la prescripción subsiguiente, que tiene lugar cuando, una vez iniciado el procedimiento sancionador “estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable”.

Una vez expuestos los rasgos característicos del instituto de la prescripción desde la óptica de la Ley común, nos situaremos en el ámbito de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial.

En materia de tráfico y a la vista de lo dispuesto en el art. 81 párrafos primero y segundo de la Ley de Tráfico y Circulación de Vehículos, aprobada por RDL 339/1990, de 2 marzo (modificada por la Ley 19/2001), pudimos hablar de dos clases de prescripción: la prescripción de la acción para sancionar (art. 81.1.) y la prescripción de las sanciones definitivas (art. 81.2).

La prescripción sobre la que se ha de resolver consiste en el efecto que sobre los derechos se produce por su falta de ejercicio durante el lapso de tiempo fijado en la Ley.

En el presente caso la supuesta comisión de la infracción se remonta al día 9 de abril de 2002. Consta, en el aviso de recibo, que la notificación de dicha denuncia se practicó en fecha 14 de agosto de 2002. Esto es, 4 meses y 5 días después de la comisión de los hechos denunciados. Los datos hablan por sí solos.

No ofrece género de duda que el *ius puniendi* de la administración decae cuando el plazo de prescripción que resulte aplicable (en el supuesto concreto que nos ocupa: tres meses, por tratarse de una infracción leve) haya transcurrido por completo antes de la formalización del acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo (único hecho susceptible de producir un efecto interruptivo). Igualmente importa recordar que este extremo puede y debe ser apreciado de oficio.

Con referencia al tercero de los expedientes sancionadores discutidos, es decir, el asignado con el número 2148/2002, debemos significar, llegados a este punto, que desde la perspectiva del cumplimiento estricto de la legalidad cupo hacer algún reproche.

Al margen de la calificación típica de los hechos que ese Ayuntamiento imputó a D. XXX, la reclamación de queja en este punto esgrimió nuclearmente un argumento más radical, consistente simplemente

en la negación de tales hechos que reputaba no acomodadas a la realidad de lo sucedido en el caso.

Ello reconducía, en principio, el debate litigioso a un problema de mero hecho que debía de elucidarse en función de los elementos probatorios disponibles.

Este planteamiento aconseja anticipar algunos detalles de las actuaciones practicadas que merecen una particular relevancia y que se precisan y comentan a continuación.

Al reseñar los hechos acaecidos, el boletín inicial de denuncia, según el ejemplar obrante en el expediente, se limitaba a una sucinta expresión que rezaba así: “dejar el vehículo abandonado en la vía pública por periodo superior al mes” que se tipificó como infracción del art. 100 de la Ordenanza de Circulación y Usos de las Vías Públicas del Municipio de Zamora vigente en el año 2002 (*BOP* nº 6, 14 de enero de 2002).

Continuando la tramitación del expediente se notificó la denuncia en plazo, confiriéndose traslado de las alegaciones defensivas al agente policial denunciante, recabándole informe que se emitió con fecha 06/10/2002, haciendo en él una descripción del suceso, mediante una exposición en detalle de hecho y que configuran, en conjunto, una versión discrepante de la ofrecida por el denunciado en aquellas alegaciones.

Sin más trámites, se formuló propuesta de resolución, imputando al denunciado una infracción del art. 100 de la citada Ordenanza Municipal con sanción de 30,00 €

Los antecedentes de hecho del originario acto sancionador, y que luego fueron confirmados por el Concejal Delegado de la Policía Municipal, descansaron en que las alegaciones presentadas por el afectado no desvirtuaban el hecho denunciado, que no se habían aportado pruebas suficientes para declarar improcedentemente la infracción imputada y que el Policía denunciante se había ratificado en la denuncia.

Conviene destacar que el informe de ratificación del policía constituía la única prueba de cargo obrante en el expediente pues, según es de recordar, no medió en el mismo fase probatoria alguna, pese al contradictorio tenor que se advertía entre su versión fáctica y la defensivamente alegada por el denunciado.

Ello sugiere que el órgano municipal decisor se atuvo -aunque no se dice explícitamente, como tampoco lo hace el informe que nos fue remitido sobre el particular- a la fehaciencia que, en principio, consagra el art. 76 de la Ley de Tráfico, para las manifestaciones de los agentes encargados de la vigilancia de la circulación automovilística.

Las circunstancias que concurre nos llevan a analizar el contenido del art. 100 de la ordenanza municipal cuyo tenor literal es:

“Se presumirá racionalmente que un vehículo está abandonado en los siguientes casos: a) Cuando transcurran más de dos meses desde que el vehículo haya sido depositado tras su retirada de la vía pública por la autoridad competente.

b) Cuando permanezca estacionado por un periodo superior a un mes en el mismo lugar y presente desperfectos que hagan imposible su desplazamiento por sus propios medios o le falten las placas de matriculación. En este caso tendrá el tratamiento de residuo sólido urbano de acuerdo con la normativa ambiental correspondiente.

En el caso contemplado en el apartado a), y en aquellos vehículos que, aún teniendo signos de abandono, mantenga la placa de matriculación o dispongan de cualquier signo o marca visible que permita la identificación de su titular, se requiera a éste una vez transcurridos los correspondientes plazos para que en el plazo de quince días retire el vehículo del depósito, con la advertencia de que, en caso contrario, se procederá a su tratamiento como residuo sólido urbano....”.

Pues bien, en el presente caso la denuncia se refería sin más al plazo de tiempo, sin apuntar otros datos (nada se decía sobre si el coche presentaba desperfectos, ni ningún dato que permitiera concluir que se trataba de un abandono y no de un estacionamiento sin más) pero es que además, ante los argumentos del denunciado no se había acreditado el estacionamiento durante más de un mes de forma continuada, pues no

había datos que probaran el estacionamiento durante ese plazo; todo lo cual llevó a la conclusión de que el hecho por el que se sancionó no quedó acreditado con la certeza que en ámbito sancionador es exigible por aplicación de los principios que inspiran el orden penal, en el que es necesaria una prueba plena y acabada de la conducta sancionada.

Lo dicho no significa que el contenido del informe del policía careciera de todo valor probatorio sino sólo que, aún subsistiendo éste, a juicio de esta Procuraduría quedaba privado de la privilegiada nota de fehaciencia; por lo que no merecía prevalencia alguna sobre la distinta versión fáctica argüida por el hoy compareciente, y en consecuencia, en aras del derecho de la presunción de inocencia el Ayuntamiento de Zamora debía pechar con la carga probatoria de los hechos configurativos que imputaba a su contraparte.

Y como quiera que tampoco llegó a proponerse prueba alguna en el discurso del procedimiento hoy cuestionado los únicos elementos de juicio operantes para su decisión, seguían siendo las contrapuestas manifestaciones del denunciado y del agente denunciador, por manera que, partiendo del equilibrado peso que, en principio, debía atribuirse a unas y otras, esta institución entendió, acogándose para ello a las reglas de la sana crítica, que en el presente supuesto no quedó acreditado el abandono del coche en cuestión, como tampoco se ha acreditó la realización, por parte de la policía, de ninguna otra actuación tendente a demostrar el abandono del vehículo, tal y como prescribe el art. 100 de la ordenanza municipal.

Respecto del segundo de los temas denunciados en la queja, recordemos: 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, esta institución comprobó la veracidad de dicho extremo

Esta ausencia de contestación determinó, sin duda, una quiebra del principio general expuesto con anterioridad que debe ser puesta de manifiesto por esta institución.

Este deber genérico no sólo se desprende de los principios constitucionales y legales que presiden la actividad de todas las administraciones públicas, sino que ha sido postulado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 19 de noviembre de 1996.

Esta regla general, que ha de pautar la actuación de los sujetos públicos, obtiene su plasmación normativa en la obligación de resolver que vincula a toda administración pública y que se recoge en el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), en virtud del cual: “La administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación”.

La obligación de resolver de las administraciones públicas constituye un instrumento jurídico consustancial con un correcto funcionamiento de la administración, de acuerdo con el principio de eficacia que proclaman el art. 103.1 CE y el art. 3.1 de la Ley 30/1992, 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.

En mérito a cuanto antecede, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, esta institución procedió a formular al Ayuntamiento de Zamora la siguiente resolución:

«1. Que se proceda a la revocación de los actos de imposición de sanción de los expedientes sancionadores incoados con los números 1730/2002 y 2148/2002, puesto que se ha causado lesión al derecho de presunción de inocencia, en el primero, y, en el segundo, por concurrir la institución de la prescripción en materia sancionadora.

2. Consecuentemente con lo anterior se proceda a la devolución del importe de las multas que se hayan cobrado a D. XXX así como el abono de los intereses legales de esa cantidad y el interés de demora por el tiempo transcurrido desde la fecha de su ingreso en el Tesoro hasta la ordenación del pago, y se archiven sin más trámite que la comunicación al expedientado en aquellos procedimientos sancionadores.

3. Por último, que se proceda a dar respuesta expresa al escrito presentado en esas dependencias municipales el pasado 22 de abril de 2002, previa exposición de los fundamentos jurídicos de la decisión material que se adopte».

A fecha de cierre del presente informe estamos pendientes de recibir la respuesta de aceptación o rechazo motivado sobre el particular.

4.2. Ejercicio de la potestad de vigilancia y sancionadora en materia de tráfico

El expediente **Q/1226/02** se iniciaba a raíz de la reclamación presentada por un vecino del municipio de Sahagún, en la provincia de León, sobre el tránsito continuo de ciclomotores y motos por una zona reservada al tránsito peatonal.

A través de la respuesta del Ayuntamiento de Sahagún se comprobó la certeza de los hechos denunciados, como también la prohibición de circular que regía en el lugar indicado en la reclamación. El propio Ayuntamiento declaraba que carecía “*de fuerza pública para sancionar el incumplimiento de las señales de tráfico*”, por lo que se estimó oportuno realizar algunas consideraciones.

Si la competencia sancionadora no está expresamente atribuida a otra administración, corresponde al alcalde y, por su parte, los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico serán los policías locales o los agentes propios, sin perjuicio de lo cual, pueden solicitar la

colaboración de la agrupación de tráfico de la guardia civil para denunciar estas infracciones.

Las razones expuestas dieron lugar a la formulación de la siguiente resolución:

“Que, por parte de esa Administración municipal, se adopten las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa sobre tráfico y la adecuada vigilancia de las vías a estos efectos, lo cual implica el ejercicio de la potestad sancionadora, en caso de no estar atribuida a otra administración”.

El Ayuntamiento no se pronunció sobre la resolución efectuada, pese a habérselo requerido en dos ocasiones.

4.3. Dificultades para el tránsito peatonal en algunas vías públicas

En otra de las reclamaciones recibidas durante el pasado ejercicio se mencionaban las dificultades de los peatones para transitar por un puente que cruza el río Adaja, en Ávila, las cuales se examinaron dentro del expediente **Q/13/03**.

Según planteaba el reclamante, los peatones se veían obligados a caminar por un espacio reducido, sin aceras y con gran peligro por la proximidad de los vehículos que circulaban a escasos centímetros.

El informe del Ayuntamiento de Ávila permitió comprobar lo siguiente:

“El mencionado puente cuenta únicamente con una calzada de 6.40 metros dividida en dos carriles habilitados uno para cada sentido de circulación rodada.

Respecto al tráfico peatonal sobre este puente, queda prohibido en base al art. 212, apartado 1 del Reglamento General de Circulación (los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando esta zona no exista o no sea practicable).

Igualmente, señalar que el tránsito peatonal sobre el río Adaja está habilitado por el denominado puente romano, el cual se encuentra paralelo a escasos 10 metros en el margen izquierdo en sentido saliente de la muralla dirección carretera de Salamanca. Este puente romano es únicamente de uso peatonal, motivo por lo que a ambos extremos del mismo se encuentran ambos pasos para peatones debidamente señalizados tanto en la denominada carretera de Burgohondo como la carretera a Plasencia. Estos pasos para peatones son de uso obligatorio por aquellos viandantes que se dispongan a atravesar las calzadas anteriormente citadas y en base al art. 124 del apartado 1 del Reglamento General de Circulación (En las zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades)”.

A la vista de la información remitida resultaba que el tránsito peatonal por el puente estaba expresamente prohibido, por lo que carecía de sentido la construcción de aceras. El reclamante fue informado de todo ello, como también del archivo del expediente sin que pudiera intervenir en el sentido que había solicitado.

4.4. Incumplimiento de la prohibición de circular por vías peatonales

Otro de los expedientes que hacía referencia al incumplimiento de la prohibición de circular por una calle peatonal fue el **Q/1579/03**.

En el escrito de queja se exponían los hechos indicando lo siguiente:

“Los residentes en esta calle observamos como, a menudo, circulan por ella vehículos que no respetan su condición de calle peatonal, atravesándola en toda su longitud, por lo que no puede tratarse de usuarios de los garajes que se encuentran en la misma.

Además, los coches circulan a velocidad superior a la permitida, probablemente para emplear el menor tiempo posible y evitar ser sorprendidos cometiendo la infracción, poniendo en peligro la integridad de los peatones que transitamos por esta calle.

En la calle paralela, de similares características y también peatonal, no existe el mismo problema porque en uno de los

extremos está cerrado el acceso mediante el aparcamiento de vehículos”.

A la vista de la denuncia se solicitó al Ayuntamiento de León un informe sobre la posibilidad de adoptar alguna medida que impidiera la práctica de circular por esta calle peatonal, como por ejemplo, la instalación de algún elemento que obstaculizara uno de los accesos con carácter móvil o fijo.

El Ayuntamiento de León solucionó el problema procediendo al cierre de uno de los extremos de la vía, permitiendo el aparcamiento de vehículos, por lo que se procedió al archivo del expediente.

Un problema de utilización indebida de zonas peatonales en León se denunciaba también en el expediente **Q/2298/03**. El reclamante exponía las molestias que este comportamiento causaba a los residentes en una calle peatonal próxima al centro histórico de la ciudad. Según indicaba, los vehículos indebidamente estacionados obstaculizaban el acceso a los garajes y, por otro lado, el ruido de los motores y de la música de los vehículos, impedía el descanso nocturno.

El problema se agravaba en los días festivos y fines de semana, durante los cuales se consentía el aparcamiento de vehículos en la calle con total impunidad. En ocasiones, los vecinos habían avisado al servicio de grúa y a la Policía Local, sin conseguir que se procediera a la retirada de los vehículos, desconociendo si se habían formulado denuncias por estos hechos.

Con fecha 17-12-2003 se solicitó información al Ayuntamiento de León, sin que se haya recibido hasta el momento, pese a haber reiterado la petición en dos ocasiones, el 30-1-04 y 26-2-2004.

4.5. Problemas por aparcamientos indebidos

El expediente **Q/391/02** se inició a raíz de la denuncia presentada por un ciudadano sobre la reiteración con la que se producían los estacionamientos indebidos de vehículos en una calle de Valladolid. El interesado explicaba cómo en una calle sin salida, los vehículos ocupaban los laterales y la zona central de la vía, cuando la forma correcta de aparcar era, únicamente, a ambos lados de la calle y en posición de batería.

El reclamante había puesto en conocimiento del Ayuntamiento estos hechos en dos ocasiones, a lo que verbalmente le habían indicado que se procedería a la colocación de jardineras, aunque transcurría el tiempo sin ser instaladas.

En el informe municipal recabado del Ayuntamiento de Valladolid se reconocía la realidad de las infracciones, a la vez que se explicaban las razones de la permisividad de estos estacionamientos, sucintamente resumidas en las mayores dificultades que se derivarían para la circulación por las vías principales de la prohibición de estas conductas y las limitaciones de las posibilidades presupuestarias, que no permitían realizar la construcción de la infraestructura necesaria para impedir las infracciones.

Sin embargo el art. 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ordena a los municipios ejercer competencias en materia de ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas en los términos que la legislación del Estado disponga, concretada ésta 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.

El art. 7 del RDLeg 339/1990, atribuye a los municipios la competencia de ordenar y controlar el tráfico en las vías urbanas de su titularidad, precisamente por tratarse de vías públicas y la regulación de los usos de las mismas.

Consecuentemente con lo expuesto en el informe municipal la solución por parte del Ayuntamiento para paliar o evitar estas conductas sería la de crear más zonas para aparcamiento de vehículos, medida que no obsta a la denuncia de las infracciones a la normativa de tráfico, cuando las mismas sean detectadas.

Por eso se estimó oportuno resolver que, además de ampliar las zonas destinadas a aparcamiento, se adoptaran las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa sobre tráfico y la adecuada vigilancia de las vías a estos efectos, lo cual implicaba el ejercicio de la potestad sancionadora.

También se indicaba al Ayuntamiento que, previo informe de los servicios técnicos municipales, se valorara la posibilidad de instalar un

sistema de protección (p. ej. bolardos) que impidiera el estacionamiento de vehículos en las calles afectadas por este problema.

El Ayuntamiento de Valladolid rechazó la resolución indicando en su respuesta:

“El contrato de consultoría y asistencia para el estudio de movilidad y redacción del Plan General de Tráfico, con el objeto de desarrollar el proyecto Plan Integral de Movilidad Urbana Ciudad de Valladolid que el Ayuntamiento de Valladolid tiene en estos momentos en ejecución, contempla en su Pliego de Prescripciones Técnicas la obligatoriedad para el adjudicatario de incluir como uno de los integrantes del Plan General de Tráfico, el Programa de Estacionamientos, en el que se deberá analizar la demanda de plazas de estacionamiento tanto de residentes como de rotación e incluir propuestas de posible construcción en función de áreas de influencia determinadas por círculos de radios comprendidos entre 250 y 400 metros.

Respecto a la sugerencia de instalar algún sistema de protección que impida el estacionamiento indebido, teniendo en cuenta que éste se realiza en el centro de la calzada, no se estima conveniente ya que la colocación de bolardos en el centro de la calzada supondría un obstáculo para el resto de usuarios de la vía con el riesgo de accidente y daños por colisión contra ellos, tanto para los vehículos como para los peatones, éstos en su mayoría escolares.”

Una vez comunicado el resultado de las gestiones al reclamante, se procedió al archivo del expediente.

4.6. Daños en edificación por tránsito de vehículos de gran tonelaje

Un vecino del municipio de Mozoncillo, en la provincia de Segovia denunciaba las molestias y daños materiales que causaba el tránsito de vehículos de gran tonelaje por la calle donde se situaba su vivienda, cuestión de la que se había ocupado esta Procuraduría del Común en años anteriores.

El Ayuntamiento de Mozoncillo había indicado en un informe emitido en abril de 2001, que “en muy breve plazo han de situarse las señales de tráfico que prohíben a los vehículos de mayor tonelaje introducirse en esa calle desde la carretera CL-211 y con esta medida es de suponer que desaparezcan los problemas que los vehículos grandes ocasionan en la calle del Cerco”.

Pasado un tiempo el interesado se dirigió de nuevo a esta institución para indicar que no se había adoptado medida alguna, ni se habían instalado las señales de tráfico, por lo cual el 7 de marzo de 2002, se acordó iniciar las gestiones de investigación oportunas para comprobar este extremo.

Pese a haber efectuado dos recordatorios de dicha petición, con fechas 10-4-02 y 3-5-02, no se recibió la información solicitada.

El afectado volvió a denunciar la persistencia de los problemas de circulación de vehículos de gran tonelaje por la calle en cuestión, debidos a la escasa sección de la vía, inadecuada para permitir el paso de este tipo de vehículos. Según indicaba, los conductores debían hacer maniobras para conseguir acceder a la calle, en el transcurso de las cuales habían impactado en varias ocasiones contra la vivienda, con invasión de la acera y evidente peligro para los peatones.

El Ayuntamiento de Mozoncillo comunicó el 17-12-03 que la señal de prohibición del tráfico de vehículos de gran tonelaje por esta vía estaba próxima a instalarse, de lo cual se informó al reclamante, quien solicitó el archivo del expediente.

4.7. Estado de conservación de las carreteras

Como en años anteriores los ciudadanos se han dirigido al Procurador del Común en relación con la conservación de algunas carreteras, sobre las que consideraban que eran necesarias algunas actuaciones para su reparación.

En el caso de la carretera autonómica BU-532, el interesado manifestaba que la vegetación invadía los márgenes de la carretera, impidiendo ver las marcas viales exteriores y, por otro lado, las vallas de protección se encontraban dañadas después de haberse producido un accidente, todo lo cual dio lugar al inicio del expediente **Q/27/03**.

Según informó la Consejería de Fomento las actuaciones previstas en esta carretera eran las siguientes:

“1.- Al reparar la carretera, incluida en el Plan de Emergencia de la Central Nuclear de Garoña, se pintó el eje y los bordes. Posteriormente se repintó solamente el eje. En la presente campaña que desarrolla el Servicio Territorial se va a proceder a pintar bordes y eje, así como a la necesaria limpieza de los arcenes, en aras de la seguridad vial.

2.- En relación a la barrera de seguridad, señalar que de los 5.000 metros colocados, 8 metros de un terminal han sido removidos y 12 metros han sido rotos. Ambas deficiencias son mínimas y van a ser reparadas en fechas próximas.”

El expediente fue archivado por estimar que se encontraba en vías de solución, informándose al reclamante de la respuesta recibida.

4.8. Deficiencias en las condiciones de seguridad de una carretera provincial

Las deficientes condiciones de seguridad de la carretera SG-V-3142, a su paso por el término municipal de Juarros de Río Moros (Segovia), fueron puestas de manifiesto por el presentador de la queja **Q/2010/02**.

Según la reclamación, la presencia de arena sobre la carretera, utilizada para el transporte por los vehículos de tres empresas extractivas situadas en ese tramo, suponía un grave riesgo para la circulación.

Después de analizar el informe remitido por la Diputación Provincial de Segovia, se comprobó que ese organismo había iniciado las primeras actuaciones en febrero de 2000. Se daba cuenta también de la comunicación dirigida a las empresas el 8 de mayo de 2002, ante *“el deterioro de las condiciones de seguridad motivados por la disminución de las condiciones de agarre de los neumáticos al pavimento y al impedirse ver correctamente la señalización horizontal”*, advirtiendo sobre la posibilidad de la incoación de expedientes sancionadores por la infracción tipificada en el art. 23 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de Castilla y León, como también sobre el deber de *“procurar mantener limpio el acceso y realizar barridos periódicos de la parte de la carretera afectada”*.

Finalizaba el informe señalando que *“en relación con una de las empresas requeridas, se están tomando medidas tendentes a intentar solucionar las deficiencias de seguridad. En el caso de que las otras dos empresas implicadas no adopten medidas similares para solucionar el problema, se iniciará expediente sancionador por realización de infracción grave, al amparo de lo establecido en la Ley 2/1990, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León”*.

El art. 74 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local precisa que son bienes de uso público local las carreteras cuya conservación y policía sean de competencia de la entidad local.

El art. 76 del RD 1372/1986 por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales establece que el uso común general de los bienes de dominio público se ejercerá libremente, con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público y a las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales.

El hecho indiscutido de la condición de vía pública de la carretera, conllevaba la obligación de ese organismo de su defensa y el deber de los particulares de no perjudicar a las vías de comunicación que utilizaban; por ello además de la posibilidad de ejercitar la potestad sancionadora, se recomendaba la adopción de medidas tendentes a preservar la seguridad de la carretera y la de quienes por la misma circularan.

Corresponde al titular de la vía evitar las situaciones de riesgo a los usuarios de la carretera, por lo que se advirtió a la Diputación Provincial de Segovia sobre la posibilidad de que le fuera imputada la obligación de reparar los efectos dañosos que pudieran producirse, si la función de mantenimiento de la carretera no se realizaba en la forma correcta.

Por tanto a esa Diputación Provincial le correspondía evitar el inadecuado uso de la vía y, en definitiva, proceder a su limpieza, si el obligado no lo hacía después de haber sido requerido para ello.

Por estos motivos se consideró oportuno trasladar a la Diputación Provincial de Segovia la siguiente resolución:

“Que por parte de ese organismo se proceda a realizar las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía, incluyendo las de mantenimiento y limpieza, para el reestablecimiento del uso normal de la misma, sin perjuicio del ejercicio de la potestad sancionadora contra los responsables de la perturbación de las condiciones de seguridad de la carretera y de la posibilidad de repercutir los gastos ocasionados por su incorrecto proceder.”

La resolución fue aceptada.

ÁREA L

ÁREA L

ACTUACIONES DIVERSAS

Expedientes Área.....	178
Expedientes remitidos a otros organismos	55
Expedientes admitidos.....	33
Expedientes rechazados.....	80

Uno de los elementos comunes a los sectores de la actividad administrativa integrados en esta área es el sometimiento de los mismos en los últimos años a un intenso proceso privatizador que ha modificado, en muchos casos, el papel jugado por la Administración competente en relación con aquéllos. En efecto, de prestadora directa de los servicios demandados por los ciudadanos en este ámbito, con frecuencia ha pasado a desempeñar un papel supervisor, inspector y arbitral.

Esta modificación en el contenido de la actuación administrativa debe tener consecuencias evidentes en la forma en la cual los comisionados parlamentarios, entre los que me encuentro, afronten su labor de defensa de los derechos de los ciudadanos en ámbitos sectoriales como las

telecomunicaciones o el sector postal. No será el papel de prestador de servicios el que habrá de ser supervisado en defensa de los derechos de aquéllos, sino la forma en la cual la Administración pública asume su papel de inspector de la actividad desarrollada en el sector de que se trate, y, en su caso, los procedimientos de solución de los conflictos que puedan plantearse entre el prestador del servicio y el ciudadano destinatario inmediato del mismo, los que deben ser fiscalizados.

En otras palabras, liberalización, desnacionalización o desregulación no deben implicar en ningún caso una disminución de la amplitud de la esfera jurídica cuya titularidad corresponde a los ciudadanos y de ello deben encargarse las Administraciones públicas y, en consecuencia, también, los defensores del pueblo.

La transformación de la actuación administrativa en materia de servicios públicos no supone retirada total de los poderes públicos en este ámbito, sino adaptación al nuevo contexto económico y social. Verificar si esa adaptación ha incrementado la eficacia en la prestación de aquellos servicios y velar por el respeto de los derechos de los ciudadanos, en aquellos ámbitos donde el proceso privatizador se ha manifestado con más intensidad, ha constituido un año más la labor de esta Institución en este ámbito.

Desde un punto de vista normativo, el año 2003 ha traído novedades legislativas en este ámbito sectorial de suma importancia. La primera de ellas viene dado por la aprobación de la Ley 32/2003, de 3 de

noviembre, General de Telecomunicaciones. El contenido de la citada Ley como transposición de directivas comunitarias que es, se basa en los principios informadores del marco legal de las telecomunicaciones en la Unión Europea, entre los cuales se hallan, a los efectos que aquí interesan, los de defensa de los derechos de los usuarios a acceder a los servicios de telecomunicaciones en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad, y garantía de cumplimiento de las obligaciones de servicio público en general, y especialmente las relativas al servicio universal.

A los efectos de las condiciones en las cuales deba prestarse este servicio universal y de los procedimientos de resolución de conflictos entre los destinatarios del servicio y los operadores encargados de su prestación en los que intervenga la Administración pública, tendrá especial relevancia la futura aprobación del reglamento de desarrollo de la Ley citada, relativo a la regulación de la prestación del servicio universal de telecomunicaciones.

A la nueva Ley General de Telecomunicaciones cabe añadir la referencia a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, norma que sienta las bases del camino hacia la futura privatización de la prestación de los servicios de transporte ferroviario.

Sin duda, en futuros informes será necesario referirse al balance que, en relación con los derechos de los ciudadanos, puede realizarse de la nueva ordenación de los sectores de las telecomunicaciones y del transporte ferroviario.

1. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES

1.1. Servicio postal

La Ley 24/1998, de 13 de julio, de Regulación del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, configura a los servicios postales como servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia, teniendo únicamente la consideración de servicio público o estando sometidos a obligaciones de servicio público, aquellos identificados por la propia Ley (art. 1.2).

El art. 15 de la Ley define el servicio universal 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. Así mismo, además del servicio postal universal, el gobierno podrá imponer, reglamentariamente, al operador al que se encomienda la prestación de aquél, otras obligaciones de servicio público para garantizar su adecuada prestación.

El operador habilitado para la prestación del servicio postal universal actualmente es la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA. En efecto, así se desprende de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Ley de Regulación del Servicio Postal Universal y en el art. 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Este último precepto contemplaba el compromiso del consejo de ministros de proceder, en el plazo de seis meses, a la

constitución de 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 naturaleza del sujeto encargado en la actualidad de la prestación del servicio postal remite, en cuanto a la posible intervención de comisionados parlamentarios en la materia, al Defensor del Pueblo. En consecuencia, los siete expedientes de queja presentados en el año 2003 ante esta Procuraduría, en relación con la prestación del servicio postal, fueron remitidos para su análisis y, en su caso, tramitación, a la Institución del Defensor del Pueblo. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/493/03, Q/1460/03, Q/1532/03 y Q/1728/03.**

Desde un punto de vista material, la problemática que de forma más frecuente conduce a los ciudadanos a plantear sus quejas ante esta Institución, en relación con la actuación de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., es la disconformidad con la forma en la cual se lleva a cabo el reparto domiciliario de correspondencia.

1.2. Servicio telefónico

Desde el año 1998, con la aprobación de la anterior Ley General de Telecomunicaciones, y una vez que se procedió a la consumación de la privatización de la empresa pública que tradicionalmente venía prestando

servicios en el sector, en este ámbito material vienen conviviendo servicios de interés general prestados en régimen de competencia, con aquellos otros que tienen la naturaleza de servicio universal, cuya prestación tienen derecho a exigir todos los ciudadanos.

El esquema señalado se viene manteniendo en líneas generales, a la vista de lo dispuesto en la nueva Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero de su art. 2, las telecomunicaciones, son servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia. Completa lo anterior, el segundo párrafo del mismo precepto que establece que únicamente tienen la consideración de servicio público o están sometidos a obligaciones de servicio público, determinados servicios que son, además de los servicios de telecomunicaciones para la defensa nacional y la protección civil, los que integran el denominado servicio universal.

El servicio universal de telecomunicaciones se define en el art. 22 de la Ley como el conjunto definido 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, entre otros, se incluyen 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.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología podrá designar uno o más operadores que garanticen la prestación del servicio universal citado, de manera que quede cubierta la totalidad del territorio nacional. En la actualidad, el operador encargado de la prestación de este servicio es Telefónica, S.A.U., sociedad anónima actualmente integrante del sector privado, quién debe prestar aquél según las condiciones previstas en la normativa emanada del Estado. Así se desprende de lo dispuesto en la Disposición transitoria segunda de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

En consecuencia, constituye un derecho de todos los ciudadanos el acceso a las prestaciones integrantes del servicio universal de telecomunicaciones y una obligación de la Administración pública competente (en este caso la estatal a través, en la actualidad, del Ministerio de Ciencia y Tecnología) velar por su efectiva realización.

Prueba de ello, es la existencia de un procedimiento específico que el ordenamiento jurídico ha previsto para la resolución de los conflictos que puedan surgir entre el operador que preste el servicio de telefonía y sus clientes.

En efecto, hasta la aprobación del futuro reglamento que desarrolle el Título dedicado al servicio universal y a las obligaciones de servicio público de la nueva Ley General de Telecomunicaciones, es el art. 61 del RD 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de

desarrollo del Título III de la Ley General de Telecomunicaciones, la norma que regula el procedimiento indicado.

Dicho artículo permite a los abonados del servicio telefónico disponible al público, así como a los usuarios finales de los servicios de líneas susceptibles de arrendamiento, presentar reclamaciones relativas al funcionamiento, al precio, a la facturación, a la responsabilidad por daños o a cualquier otra cuestión que pudiera plantearse en relación con la prestación del servicio, reclamaciones que darán lugar al correspondiente procedimiento cuya resolución corresponde a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

Considerando lo anterior, la intervención de los comisionados parlamentarios en este ámbito debe ir dirigida, fundamentalmente, a velar por el cumplimiento de la obligación que la Administración General del Estado tiene, a través del Ministerio competente, de garantizar la efectiva realización de las prestaciones integrantes del servicio universal de telecomunicaciones, así como por la adecuada tramitación y resolución de los procedimientos de reclamación presentados por los ciudadanos al amparo del art. 61 del RD 1736/1998, de 31 de julio.

La distribución competencial en la materia remite claramente al Defensor del Pueblo como comisionado competente para la tramitación y resolución de las quejas en este sector.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Procuraduría ante el crecimiento del número de quejas planteadas por los ciudadanos en relación con la

prestación del servicio telefónico y en el ánimo de contribuir en la búsqueda de soluciones a las cuestiones controvertidas planteadas, ha estimado oportuno admitir estas quejas a mediación y dirigirse en solicitud de información al operador prestador del servicio.

El resultado de esta actuación ha sido diverso. De las 26 quejas planteadas en el año 2003 en relación directa con la prestación del servicio telefónico, tras la petición de información indicada, fue posible alcanzar una solución en cinco de ellas (entre otras, **Q/1029/03**, **Q/1276/03** y **Q/2137/03**), mientras en el resto (entre otras, **Q/599/03**, **Q/1169/03** y **Q/1694/03**), recibida la información solicitada se procedió a la remisión de la totalidad del expediente de queja al Defensor del Pueblo, para que éste adoptara una postura en relación con la presunta vulneración de derechos del usuario del servicio que habían dado lugar a la queja.

Ahora bien, en cualquier caso, con ánimo pedagógico e informativo y al igual que ocurría en años anteriores, se ha estimado conveniente informar a los autores de las quejas citadas de la posibilidad que les asistía de reclamar en la forma antes expuesta, en aquellos supuestos en los que habían acudido a presentar su queja sin utilizar el procedimiento de reclamación al que se ha hecho referencia.

Desde un punto de vista material, se mantiene la constante expuesta en anteriores informes, según la cual los conflictos que, de forma más frecuente han planteado los ciudadanos ante esta Institución en relación con

la prestación del servicio telefónico, han sido los relativos a la ausencia de prestación del mismo y a su facturación periódica.

No obstante lo anterior, ya en el informe correspondiente al año 2002 se llamaba la atención sobre la compatibilidad entre el procedimiento de resolución de conflictos antes descrito y la aplicación de la normativa de protección de los consumidores y usuarios. En consecuencia, también es posible la intervención de la Administración de la Comunidad Autónoma, como sujeto público competente en materia de protección de consumidores y usuarios, en orden a la defensa de los intereses de los usuarios del servicio telefónico.

A esta cuestión, precisamente, se refería el expediente de queja **Q/1212/02**, donde su autor planteaba su disconformidad con las actuaciones llevadas a cabo, con carácter general, por los servicios de la Administración autonómica en aquellos supuestos en los que los ciudadanos plantean ante aquélla la posible comisión de las infracciones tipificadas en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, en el ámbito de la prestación de los servicios de telefonía, y, en particular, con la decisión adoptada a la vista de la denuncia presentada por el autor de la queja contra la mercantil Telefónica, S.A. ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la, entonces,

Consejería de Industria, Comercio y Turismo, la cual proporcionó información sobre, entre otros, los siguientes extremos:

“... El número total de denuncias y reclamaciones presentadas durante los años 2001 y 2002 (hasta la fecha) en las secciones de consumo de los servicios territoriales de Industria, Comercio y Turismo de las nueve provincias de Castilla y León, es de 393; 192 en el año 2001, y 201 en el año 2002.

Del total de denuncias presentadas, el 43,5% (171) se refieren a problemas surgidos con la adquisición y reparación de terminales telefonía móvil.

(...)

El 56,5% restante, se refieren a problemas relacionados con la prestación del servicio telefónico, siendo las más usuales las relacionadas con irregularidades en la facturación, con cobros por servicios no prestados, con la contratación de nuevas líneas, con los costes de línea y con recargas gratuitas no efectuadas de las tarjetas prepago

Las decisiones adoptadas por las secciones de consumo fueron las siguientes:

<i>Archivo avenencia</i>	<i>67</i>
<i>Expedientes</i>	<i>28</i>
<i>Advertencias escritas</i>	<i>15</i>

(...)

Los expedientes incoados se han resuelto con multas que oscilan entre los 150 € y los 900 €.

Respecto a la tramitación de la denuncia que ha dado lugar a la formulación de la queja, el problema planteado se refería a la prestación del servicio telefónico que se encuentra regulado por el RD 1912/97, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Técnico y de prestación del servicio final telefónico básico y de los servicios portadores.

Consecuentemente con lo anteriormente expuesto, la denuncia citada y las otras 36 restantes que planteaban cuestiones similares relacionadas con la prestación del servicio telefónico, fueron enviadas a la Secretaría General de Comunicaciones, dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología.”

A la vista de la información obtenida, se estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Sanidad, competente en materia de consumo tras la reestructuración orgánica que tuvo lugar en la Administración autonómica en el transcurso de la tramitación de la queja, con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

Resulta evidente que las mercantiles prestadoras de servicios de telefonía desarrollan una actividad comercial cuyo beneficio económico se

obtiene a través de las tarifas que deben ser abonadas por los usuarios de aquellos servicios. El desarrollo de esta actividad comercial se encuentra sometido a las mismas normas jurídicas que cualquier otra actividad de aquella naturaleza y, en consecuencia, su prestación se encuentra vinculada no sólo al cumplimiento de las normas reguladoras de la ordenación de los servicios de telecomunicaciones, sino también al resto de normas jurídicas aplicables a toda actividad comercial y, en particular, a las dirigidas a la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos usuarios de aquel singular tipo de servicios y a las reguladoras de las actividades publicitarias, en cuanto aquellos servicios sean objeto de publicidad.

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

Pues bien, las conductas llevadas a cabo por los prestadores de los servicios de telefonía, tales como la que había dado lugar a la presentación de la queja citada, además de incumplimientos de la normativa propia del

sector de las telecomunicaciones (integrada esencialmente y a los efectos que aquí interesan, por la Ley 11/1998, de 24 de abril, general de Telecomunicaciones –ahora sustituida por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones-, por el RD 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley anterior en lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios, y, en fin, por el RD 1912/1997, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Técnico y de prestación del servicio final telefónico básico y de los servicios portadores), pueden 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 telefónicas que no responde a la realidad de las características de los mismos, puede 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 los operadores de telefonía 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 refiriéndome en particular a 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 prestadora de un servicio de telefonía 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.

En fin, la existencia de unas normas propias de ordenación de los servicios de telecomunicaciones no excluye que determinadas conductas llevadas a cabo por el prestador del servicio no puedan ser reprimidas en el marco de lo dispuesto en la legislación de defensa de consumidores y usuarios, cuando aquellas se encuentren tipificadas como ilícitos administrativos en esta última, siempre en aras de la efectiva protección de los derechos e intereses de los destinatarios finales del servicio. Prueba de

la posible aplicación concurrente de las normas indicadas es el inciso “sin perjuicio de lo que disponga la legislación de defensa de consumidores y usuarios” incluido en el art. 52 del RD 1736/1998, de 31 de julio, antes citado.

En consecuencia, una vez que, en su caso, sea detectada una irregularidad cometida por una mercantil prestadora de un servicio de telefonía, cabe identificar las actuaciones que pueden ser llevadas a cabo por la Administración autonómica en orden a lograr la efectiva protección de los derechos e intereses de los usuarios de tales servicios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Los poderes públicos tienen la obligación de, en el marco de sus respectivas competencias, adoptar medidas eficaces dirigidas a garantizar a los consumidores y usuarios la protección de sus legítimos intereses y el ejercicio de sus derechos (art. 51.1 CE y 1 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León). Así, una vez acreditada, en su caso, la comisión de una conducta constitutiva de ilícito administrativo procede llevar a cabo el ejercicio de la potestad sancionadora, como medida represiva de la conducta lesiva para los derechos e intereses de los usuarios del servicio.

Ahora bien, la competencia para la instrucción y resolución del correspondiente procedimiento sancionador puede corresponder a la Administración autonómica o a otra Administración diferente. Para llevar a cabo la identificación del sujeto público competente es necesario acudir,

además de a la Constitución Española y al Estatuto de Autonomía, al RD 2353/1982, de 24 de julio, sobre transferencia de competencias en materia de disciplina de mercado, a la legislación de defensa de los consumidores y usuarios, a la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (complementadas estas dos últimas con lo dispuesto en la Ley de 27 de diciembre de 1990 de Presupuestos del Estado para 1991, en materia de competencias de la Administración Local para sancionar infracciones en materia de sanidad y consumo) y, en fin, a los convenios de colaboración que, en su caso, se hayan celebrado al amparo de lo dispuesto en el art. 41 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre.

En cualquier caso, y a los efectos que aquí interesan, se debe tener en cuenta que la Disposición adicional cuarta de la Ley autonómica precitada 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.

Pues bien, determinado el sujeto público competente para el ejercicio de la potestad sancionadora, si aquél fuera la Administración autonómica, ésta deberá instruir y resolver el correspondiente procedimiento sancionador, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en 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.

En otro caso, el principio de colaboración que ha de presidir la convivencia de los diferentes sujetos públicos y la finalidad de incrementar el nivel de protección a los derechos de los consumidores y usuarios, aconsejaría la remisión por parte de la Administración autonómica del resultado de lo inspeccionado a la Administración pública competente para acordar, en su caso, la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

Por último, considerando que las conductas de los prestadores de los servicios de telefonía constitutivas de infracciones en materia de protección de los consumidores y usuarios pueden implicar también incumplimientos a la normativa propia del sector de las telecomunicaciones, el principio de colaboración que ha de presidir las relaciones de las distintas administraciones públicas, aconseja, en aquellos supuestos en los que por la Consejería competente de la Administración autonómica se acreditara la comisión presunta de tales incumplimientos, la remisión a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Ciencia y Tecnología de lo acreditado, a los efectos de que ésta adopte las medidas que correspondan dentro de su ámbito de competencias y de conformidad con la normativa citada.

Conectando lo hasta aquí expuesto con la información que había sido obtenida, cabía señalar, en primer lugar y desde un punto de vista general, que del informe que había sido remitido se desprendía que en los

años 2001 y 2002, 37 denuncias presentadas ante las secciones de consumo de los servicios territoriales de Industria, Comercio y Turismo habían sido remitidas a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, sin que se hubiera llevado a cabo actuación alguna por parte de la administración autonómica en relación con las mismas.

Si bien esta Procuraduría no conocía el contenido de tales denuncias y, por tanto, si las mismas habían puesto de manifiesto o no conductas que pudieran ser constitutivas de ilícitos administrativos tipificados en el art. 24 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, el número de las remitidas, el hecho de que no se mencionara entre las conductas más denunciadas en este ámbito la publicidad o información engañosa relacionada con los servicios telefónicos y el propio contenido de la actuación singular que había dado lugar a la queja, mostraban la conveniencia de que desde esta Institución se recordara a la administración autonómica la obligación de ejercer adecuadamente sus competencias sancionadoras en materia de protección de consumidores y usuarios en la forma antes expresada, en relación con las conductas cometidas por los operadores de telefonía que pudieran vulnerar los derechos de los usuarios de los servicios prestados por aquéllos, tales como la publicidad o la información engañosa relativa a tales servicios, sin perjuicio de que lo acreditado por la administración autonómica fuera puesto en conocimiento también del Ministerio de

Ciencia y Tecnología, con la finalidad de que éste ejerciera debidamente sus competencias en el ámbito de la ordenación de las telecomunicaciones.

Por otra parte y con ánimo de concretar lo expuesto hasta aquí con carácter general, procedía aplicar la argumentación jurídica anterior al supuesto singular que había dado lugar a la citada queja. El mismo tenía su origen en la denuncia presentada ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid, en la cual se había manifestado la existencia de una presunta información falsa o engañosa emitida por la empresa Telefónica, S.A. acerca de determinados productos ofertados por ésta. En concreto, el autor de la queja había denunciado que no se encontraba operativo el servicio de ocultación de identificación de línea llamante para sus tarjetas de abono puesto que no había podido hacer uso del mismo desde las cabinas públicas, lo cual resultaba contrario a la información que inicialmente había proporcionado el operador.

A la vista de la denuncia presentada, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid había procedido directamente a la remisión de aquélla a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Ciencia y Tecnología, por considerar que no era competente en ningún caso para la tramitación de la denuncia citada.

Sin embargo, de conformidad con la argumentación jurídica que se viene exponiendo, esta Procuraduría consideró que el Servicio Territorial citado debió haber iniciado actuaciones dirigidas a verificar la realidad de

los hechos denunciados, si los mismos constituían una infracción administrativa tipificada en el art. 24 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León y, en concreto, en su número 5, y, en su caso, si era la Administración autonómica u otra la competente para la incoación, instrucción y resolución del correspondiente procedimiento sancionador.

Todo ello sin perjuicio de que los hechos denunciados pudieran haber infringido también alguna o algunas de las obligaciones impuestas a los operadores en el RD 1736/1998, de 31 de julio, en cuyo caso también cabría, y no de forma excluyente, la intervención del órgano competente del Ministerio de Ciencia y Tecnología. En este sentido, cabía señalar que el autor de la queja había puesto en conocimiento de esta Procuraduría que, con fecha 4 de febrero de 2003, el Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información había acordado dar traslado de la denuncia a la Subdirección General de Inspección y Supervisión con la finalidad de que por ésta se procediera a valorar la procedencia de adoptar alguna medida sancionadora en el marco de lo dispuesto en el Título VIII de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

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

“Primero.- Con carácter general, en todos aquellos supuestos en los que se tenga conocimiento de la existencia de conductas que

pudieran ser constitutivas de ilícito administrativo en materia de protección de los consumidores y usuarios, tales como la emisión de información o publicidad engañosa de sus productos, cometidas por los operadores en el ámbito de la prestación del servicio telefónico:

- adoptar medidas dirigidas a verificar la realidad de los hechos y la identificación del sujeto público competente para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de protección de los consumidores y usuarios a la vista de las circunstancias concurrentes y de la normativa aplicable.*
- acordar, en su caso, la incoación del correspondiente procedimiento sancionador si aquél fuera esa Administración autonómica o remitir el resultado de la labor inspectora a la Administración competente para el ejercicio de las facultades sancionadoras indicadas.*
- en cualquier caso, remitir los datos recabados a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Ciencia y Tecnología por si los hechos verificados pudieran dar lugar también al ejercicio de sus competencias en el ámbito de la ordenación de las telecomunicaciones.*

“Segundo.- Con carácter singular, en relación con la denuncia presentada, contra la empresa Telefónica, S.A. ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid:

- adoptar actuaciones dirigidas a verificar la realidad de los hechos denunciados, a determinar la posible tipificación de los mismos como infracción en materia de protección de consumidores y usuarios y, en fin, a identificar al sujeto público competente para el ejercicio de la potestad sancionadora a la vista de las circunstancias concurrentes y de la normativa aplicable*
- en su caso y a la vista de lo acreditado como consecuencia de las actuaciones indicadas, acordar la incoación y resolver el correspondiente procedimiento sancionador”.*

La Consejería de Sanidad contestó a la resolución indicada señalando que, habiendo iniciado la investigación correspondiente en relación con la denuncia a cuya ausencia de tramitación se refería aquélla, se había llegado a la conclusión de que el operador denunciado no había cometido una conducta que pudiera ser tipificada como infracción administrativa en materia de consumidores y usuarios. En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, aún se encontraba pendiente de ser completada la contestación a la resolución indicada a los efectos de poder considerar la misma aceptada o rechazada.

En definitiva, aun cuando la mayoría de las competencias en materia de telecomunicaciones correspondan a la Administración General

del Estado, es necesario recordar a la Administración autonómica la necesidad de que ejerza también en este ámbito las funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye en materia de protección y defensa de los consumidores y usuarios.

1.3. Internet

La Directiva adoptada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea, con fecha 14 de febrero de 2002, relativa al servicio universal y a los servicios de comunicaciones electrónicas, fue objeto de transposición al ordenamiento jurídico español a través de la Disposición final primera de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico. Este precepto modifica el art. 37 de la Ley General de Telecomunicaciones, en el sentido de incluir dentro del denominado servicio universal de telecomunicaciones, el acceso de forma funcional a Internet.

Dicha inclusión dentro del servicio universal de Internet, como no podía ser de otra forma, se mantiene en el art. 22.1 a) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

Por tanto, en la actualidad todos los ciudadanos tienen derecho a exigir al operador dominante (hasta la fecha, Telefónica, S.A.U.) la prestación de aquel servicio, y a la Administración General del Estado, a través de su Ministerio de Ciencia y Tecnología, que adopte las medidas previstas para garantizar aquélla.

Sin perjuicio de lo anterior, el legislador estatal ha considerado que la ausencia de acceso al servicio de Internet usualmente va acompañada de la utilización de la tecnología rural de acceso celular (denominada Trac), tecnología que no permite el acceso a aquel servicio. Según los datos del operador Telefónica, existían en el país 270.000 teléfonos rurales de acceso celular, de los cuales 30.800, aproximadamente, correspondían a la Comunidad Autónoma de Castilla y León (la segunda del país en número de usuarios de la citada tecnología, únicamente por detrás de la Comunidad Autónoma de Galicia que contaba con 81.200 usuarios).

En este sentido, la Disposición final tercera de la Ley, ya citada, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, establece la necesidad de aprobar un plan de actualización tecnológica de la red de acceso a la red telefónica pública fija que garantice que, antes del 31 de diciembre de 2004, sean objeto de sustitución todos los teléfonos rurales de acceso celular y que, consecuentemente, permita el acceso de todos los ciudadanos al servicio de Internet en aquella fecha, con independencia del lugar físico donde éstos tengan su domicilio.

Pues bien, en aplicación de la Disposición final citada, el 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.

El Plan citado contempla un despliegue de zonas de cobertura que va a permitir que antes del 31 de diciembre de 2004, todos los abonados al servicio telefónico fijo disponible al público y, en particular, todos los conectados mediante Telefonía Rural de Acceso Celular (Trac), puedan disponer sin coste adicional alguno, de una conexión a la Red con capacidad para transmitir datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet.

Para llevar a cabo las actuaciones contempladas en el Plan, Telefónica adquirió un compromiso inversor en el año 2003 de 150 millones de euros. Asimismo, a través del Programa Operativo para la Sociedad de la Información 2000-2006, la Unión Europea ha previsto una aportación de 145 millones de euros a la sustitución de las líneas de telefonía rural españolas en zonas objetivo 1, entre las que se integra Castilla y León.

Asimismo, la Orden citada contempla la obligación de Telefónica de, a medida que se vaya ejecutando el Plan y la cobertura se extienda sobre las distintas entidades de población servidas con los actuales sistemas Trac, ir proporcionando información precisa para que los abonados afectados puedan conocer cuando dispondrán de ella, y por tanto, cuando podrán solicitar el cambio de su línea. Dicha información puede ser obtenida, entre otros, medios, a través de la página Web de la empresa Telefónica.

Lo anterior debe ser puesto en relación con el hecho de que las quejas presentadas en esta Procuraduría, en relación con el servicio de Internet, hacen referencia esencialmente a la imposibilidad de acceso al mismo como consecuencia de la utilización de la tecnología Trac. En este sentido, el Procurador del Común de Castilla y León en el año 2003, y al igual que en años anteriores, ha procedido a la remisión al Defensor del Pueblo de las quejas presentadas por los ciudadanos, en las cuales se planteaba la imposibilidad de acceso al servicio de Internet. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/1943/03** y **Q/1949/03**. En estos supuestos el Defensor del Pueblo está procediendo a fiscalizar al Ministerio de Ciencia y Tecnología en relación con el grado de cumplimiento del Plan citado.

Sí se ha pronunciado esta Procuraduría en el año 2003 respecto a decisiones adoptadas por la Administración autonómica en relación con dos tipos de ayudas que, en su día, fueron convocadas con la finalidad de extender el acceso a Internet y el uso de la informática, a través de la financiación de la adquisición de ordenadores personales, en el medio rural de Castilla y León.

En efecto, disconformidades con las denegaciones de solicitudes de ayudas económicas formuladas al amparo de la Orden de 8 de junio de 2000, de la Consejería de Fomento, por la que se reguló y efectuó convocatoria de ayudas económicas dirigidas a los ciudadanos del medio rural para fomentar el uso de Internet y de la Orden de 14 de marzo de

2001, de la misma Consejería, por la que se procedió a regular y efectuar convocatoria para otorgar ayudas económicas dirigidas a financiar la adquisición de ordenadores personales, dieron lugar a los expedientes de queja **Q/1562/01**, y **Q/1190/01** y **Q/1888/01**, respectivamente.

En todos los expedientes citados, admitidas a trámite las quejas se procedió a solicitar información correspondiente a la problemática planteada en cada caso a la Consejería de Fomento. Una vez recibida y analizada la información, no se consideró que la Administración autonómica hubiera incurrido en irregularidad alguna al denegar las ayudas solicitadas en cada caso, circunstancia ésta que fue puesta de manifiesto a los autores de las quejas respectivos y a la Administración afectada.

Por último, en relación con el acceso al servicio de Internet, cabe recordar que esta Procuraduría ya llevó a cabo en su día una actuación de oficio sobre el grado de accesibilidad de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, y en especial de aquellos que habitan en el medio rural, a los servicios esenciales relacionados con la sociedad de la información. La precitada actuación de oficio (**Of/118/00**) fue objeto de una amplia referencia en el informe correspondiente al año 2001.

En conclusión, los poderes públicos, una vez reconocido el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de acceso de forma funcional a Internet y establecido un Plan para superar uno de los principales obstáculos para el cumplimiento de aquel objetivo, cual es el de la utilización de la tecnología Trac, deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectividad

del derecho cuya titularidad corresponde ahora a todos los ciudadanos y el cumplimiento de la obligación exigible al operador dominante.

En una Comunidad Autónoma como Castilla y León, cuyas características físicas y poblacionales la configuran como especialmente complicada para la extensión de todo tipo de infraestructuras, incluidas la tecnológicas, reviste especial interés que se proporcione efectividad a la nueva configuración del acceso a Internet como integrante del servicio universal de telecomunicaciones, en orden a evitar el fenómeno de la brecha digital entre las ciudades y los núcleos de población rurales.

1.4. Televisión

La Disposición transitoria sexta de la nueva Ley General de Telecomunicaciones mantiene la aplicabilidad de las disposiciones sobre el sistema de garantía de cobertura de los servicios soporte de los servicios de televisión. Sin embargo, se remite a la futura aprobación de un reglamento en relación con la posible imposición de obligaciones de servicio público a los operadores en materia de acceso a determinados servicios de radiodifusión y televisión.

La posible imposición de este tipo de obligaciones interesa mucho a una Región como Castilla y León que por sus especiales características físicas y poblacionales sufre, con especial incidencia, el fenómeno de la recepción defectuosa de señales de televisión. Este fue el motivo por el cual ya en el año 2001 esta Procuraduría inició una actuación de oficio en el

ánimo de identificar las condiciones de recepción de los canales de televisiones públicas y privadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (**Of/79/01**).

El resultado de la investigación llevada a cabo reveló la existencia de numerosas zonas de sombra (localizaciones geográficas donde la recepción de la señal de los diferentes canales de televisión era defectuosa) y la necesidad de que por las Administraciones de la Región se adoptaran medidas dirigidas a paliar tales deficiencias.

A pesar de que fueron celebrados convenios de colaboración entre la administración autonómica y las diputaciones provinciales, la recepción defectuosa de la señal de televisión continúa siendo una problemática que los ciudadanos hacen llegar a esta Procuraduría.

Pues bien, salvo en aquellos supuestos en los que el objeto de la queja sea la ausencia de ejecución de alguna de las medidas convenidas por la administración autonómica y la diputación provincial correspondiente en orden a la mejora de la recepción de la señal de televisión, la distribución competencial en la materia identifica a la Administración General del Estado, actualmente a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología, como el sujeto público competente en la materia.

En el marco citado, las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución, en las cuales se planteaba la deficiente recepción de canales de televisión, fueron remitidas al Defensor del Pueblo, habida

cuenta de la titularidad estatal del servicio público en cuestión. Así ocurrió, en el año 2003, en el expediente de queja **Q/77/03**.

2. TRANSPORTES

Las especiales características físicas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las peculiaridades de la distribución de su población, con la existencia de un amplio número de núcleos rurales, la configuran como un espacio geográfico especialmente complicado para dotarla de unas infraestructuras de transporte público satisfactorias para toda las zonas y para toda la población. En consecuencia, la ampliación de horarios y expediciones de los servicios de transporte por carretera de viajeros es una problemática que, de forma recurrente, los ciudadanos plantean a esta Procuraduría.

A ello se han añadido este año, diversos problemas relacionados con la prestación del servicio de transporte colectivo urbano de viajeros, a cuya prestación vienen obligados los municipios con población superior a 50.000 habitantes.

Si, a las anteriores problemáticas, añadimos las relativas a la actuación de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe), hemos identificado las principales cuestiones que han dado lugar a las 21 quejas que han planteado los ciudadanos ante esta Procuraduría, en el año 2003, en materia de transportes.

2.1. Transporte por carretera

2.1.1. 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 2003: disconformidad con la cantidad de expediciones y/o horarios de las mismas de algunos servicios o con la inexistencia de los mismos, especialmente de carácter rural, de transporte público de viajeros por carretera, y oposición a determinadas condiciones de prestación de los mismos.

A la primera cuestión, con carácter general, se refirieron los expedientes de queja **Q/2244/03** y **Q/781/03**.

En el primero de los expedientes de queja citados, se hacía referencia a la presunta inexistencia de un autobús o microbús para realizar el transporte de personas mayores de la zona de Cuéllar, provincia de Segovia, al centro médico de la localidad.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada al Ayuntamiento de Cuéllar, el cual procedió a informarme, entre otros, de los siguientes extremos:

“1.- En cuanto a la creación de un servicio de transporte urbano, este Ayuntamiento no está obligado a su prestación, al tener una población inferior a los 10.000 habitantes.

(...)

2.- En cuanto a la creación de un servicio de transporte interurbano (desde los pueblos de la comarca de Cuéllar), la Comunidad de Villa y Tierra de Cuéllar, cuya presidencia ostento, ha intentado crear dicho servicio, solicitando un informe previo de viabilidad de la Junta de Castilla y León, Dirección General de Transportes”.

A la información indicada se adjuntaba una copia del informe de la Consejería de Fomento, en el cual, en resumen, se manifestaba la imposibilidad de que el Ayuntamiento obtuviera una autorización de transporte público regular de uso especial para llevar a cabo los servicios de transporte demandados por los habitantes de la Comunidad de Villa y Tierra de Cuéllar. Asimismo, en el citado informe se proponía al Ayuntamiento citado que instase la modificación de las condiciones de prestación de servicios de transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros por carretera ya existentes, que pudieran prestar el servicio demandado por los ciudadanos de la Comunidad de Villa y Tierra de Cuéllar.

Considerando el contenido de la información proporcionada por el Ayuntamiento indicado, se estimó oportuno formular una resolución a aquél, con base en la argumentación que a continuación paso a exponer.

Quedaba fuera de toda duda la ausencia de obligación del Ayuntamiento en cuestión de prestar un servicio de transporte colectivo

urbano de viajeros, a la vista de lo previsto en el art. 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y de la población del municipio citado.

Del mismo modo, esta Procuraduría compartía también con la Dirección General de Transportes de la Consejería de Fomento, la inadecuación de la fórmula de la autorización de transporte regular de viajeros de uso especial para el caso que había sido planteado en la queja, en atención a los mismos argumentos jurídicos expuestos en el informe de la administración autonómica que, al fin y al cabo, se encontraban extraídos de lo dispuesto en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en su Reglamento de desarrollo aprobado por RD 1211/1990, de 28 de septiembre.

Por ello, esta Procuraduría consideró como la fórmula más adecuada, a la vista de lo previsto en la legislación de transportes, para prestar el servicio demandado por los ciudadanos de la Comunidad de Villa y Tierra de Cuéllar, la modificación de títulos concesionales preexistentes correspondientes a servicios regulares permanentes de transporte de viajeros de uso general.

En efecto, el Ayuntamiento debía estudiar cuáles, de entre los servicios de transporte de viajeros existentes en aquella fecha, podían dar satisfacción a la demanda de servicio de transporte de viajeros existente en la zona, mediante la ampliación de tráficos, consistentes en la incorporación de nuevas relaciones mediante hijuelas o prolongaciones del

itinerario de la concesión, o mediante la realización de tráficos no expresamente previstos en el título concesional con itinerarios parciales comprendidos dentro del itinerario de la concesión.

El procedimiento para llevar a cabo las modificaciones indicadas se encuentra regulado en el art. 79 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y puede ser iniciado de oficio por la administración competente, que en este caso es la de la Comunidad Autónoma, a través de su Consejería de Fomento. Por ello, el Ayuntamiento destinatario de la resolución, previo análisis de la posible cobertura de la demanda de transporte de viajeros existente a través de modificaciones de los servicios regulares que se venían prestando podía solicitar a la administración autonómica la modificación del título concesional.

A lo anterior cabía añadir que, desde el punto de vista de la rentabilidad económica de las modificaciones en los servicios regulares de transporte de viajeros que puedan ser acordadas por la administración autonómica, era preciso señalar la posibilidad que asistiría al titular del servicio de solicitar una subvención económica, en el marco de lo dispuesto en la Orden FOM/1751/2003, de 22 de diciembre, por la que se ha procedido a la regulación para el año 2004 de las ayudas dirigidas a aquellos servicios deficitarios de transporte público permanente regular de uso general de viajeros por carretera de carácter rural. Tales ayudas pueden ir dirigidas a la ampliación de los servicios ya existentes y deben ser

solicitadas por el titular del servicio y apoyadas por la petición, en este caso, del Ayuntamiento.

En definitiva, esta Procuraduría consideró que, por parte del Ayuntamiento, debía ser analizada la posibilidad de solicitar a la administración autonómica la modificación de los títulos concesionales de servicios regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros existentes en la zona, con la finalidad de atender las demandas de los ciudadanos del municipio antes identificado en relación con este tipo de servicios.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Cuéllar en los siguientes términos:

“Primero.- Analizar las posibles modificaciones de los títulos concesionales de servicios regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros existentes en la zona, mediante la ampliación de tráficos, consistentes en la incorporación de nuevas relaciones mediante hijuelas o prolongaciones del itinerario de la concesión, o mediante la realización de tráficos no expresamente previstos en el título concesional con itinerarios parciales comprendidos dentro del itinerario de la concesión, que pudieran cumplir la finalidad de atender las demandas de los ciudadanos de ese Municipio en relación con el transporte público de viajeros.

Segundo.- En su caso, solicitar a la Administración autonómica la adopción de las precitadas modificaciones, considerando

debidamente la posible subvención pública de las ampliaciones de los servicios existentes”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, aún no había sido contestada por el Ayuntamiento de Cuéllar la resolución formulada.

Distinta fue la postura adoptada en el expediente de queja **Q/784/03**, en el cual su autor planteaba la inexistencia de un servicio regular de transporte de viajeros por carretera que tuviera parada en la localidad de Medinilla, provincia de Ávila.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León. Recibida dicha información y analizado su contenido, esta Institución consideró que no concurría en la cuestión controvertida que había dado lugar a la queja una irregularidad merecedora de una decisión supervisora por mi parte. Esta circunstancia motivó el archivo de la queja, lo cual fue comunicado a la Administración afectada y al autor de aquélla, en este último caso conjuntamente con la argumentación que paso a exponer.

Dos eran las cuestiones fundamentales que se suscitaban en el expediente de queja, a la vista del escrito inicial y de la información recabada: regularidad del lugar en el cual se estaba produciendo la parada en la localidad de Medinilla (provincia de Ávila) del autobús que prestaba el servicio de transporte regular y permanente de viajeros entre las

localidades de Béjar y Piedrahita; y valoración general de las comunicaciones a través del servicio público de transporte de viajeros con las que contaba la localidad citada.

En relación con la primera de las cuestiones indicadas, cabía señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 75 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, es el acta de inauguración del servicio el momento en el cual debe procederse a determinar geográficamente la ubicación concreta del punto o puntos de parada obligatoria de los vehículos en las localidades en las que se preste el servicio.

En este sentido, la Administración autonómica había informado a esta Institución de que en el acta de inauguración del servicio de transporte identificado, constaba como punto de parada en la localidad de Medinilla el cruce de la carretera SA-102, que dista 4 Km. del núcleo de aquélla.

En consecuencia, y sin perjuicio de la lógica molestia que para los vecinos de la localidad de Medinilla implicaba el lugar de la parada del vehículo que prestaba el servicio de transporte regular permanente de viajeros, la ubicación de la parada en cuestión respetaba lo establecido en el título concesional y en el acta de inauguración del servicio, no procediendo la adopción de ningún tipo de actuación inspectora o sancionadora de la Administración autonómica en relación con la empresa que venía prestando el servicio.

La segunda de las cuestiones que debía ser analizada era la de la situación de comunicación a través de transportes públicos de la localidad de Medinilla, provincia de Ávila.

A la vista de la información proporcionada, se podía afirmar que Medinilla era parada en dos trayectos que cuentan con servicio de transporte público de viajeros: el que unía las localidades de Béjar y Piedrahita, con una expedición de ida y otra de vuelta de lunes a viernes laborables; y el que unía Neila de San Miguel y El Barco de Ávila, con una expedición de ida los lunes y jueves laborables y dos de vuelta los mismos días. A ello cabía añadir los servicios de transporte público de viajeros con los que contaba la próxima localidad de Santibáñez de Béjar.

Aún cuando debía tenerse en cuenta que en el primero de los trayectos la parada en la localidad se encontraba a 4 Km. del casco urbano y que la localidad de Santibáñez se encuentra a 6 Km. de Medinilla, los servicios indicados adicionados al que unía la localidad con El Barco de Ávila, este sí con parada en la plaza del pueblo, arrojaban un resultado que no podía ser calificado de asilamiento o incomunicación del municipio.

En este sentido, debía considerarse también que Medinilla cuenta con 200 habitantes y que el Barco de Ávila (localidad a la que los habitantes de Medinilla pueden ir, como se ha indicado, a través de transporte público de viajeros dos días a la semana con parada del autobús en el centro del municipio) es un municipio con 2.537 habitantes y que

cuenta con los servicios básicos que pueden ser demandados por los ciudadanos.

Sin perjuicio de que fueran comprensibles las demandas realizadas por los vecinos de la localidad de Medinilla en relación con el transporte público de viajeros, también lo era que todas las concesiones de este tipo de servicios se basan en su equilibrio entre su demanda y el gasto que implica su implantación. En relación con los servicios de transporte de viajeros de Medinilla, el servicio que permitía la comunicación con la localidad de El Barco de Ávila (que había sido solicitado en su día por el Ayuntamiento de Medinilla en nombre propio y en el de los Ayuntamientos de Gilbuena y Neila) ya se prestaba bajo una fórmula, como es la autorización especial, que se adapta a la falta de rentabilidad del servicio por su bajo índice de utilización.

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja, conjuntamente con información acerca de las ayudas dirigidas a subvencionar servicios deficitarios de transporte público permanente regular de uso general de viajeros por carretera de carácter rural, se procedió al archivo de la queja.

La segunda cuestión planteada en relación con el transporte público interurbano de viajeros, es la relativa a disconformidades de los ciudadanos en relación con la forma en la cual se presta el servicio. Este era el objeto de los expedientes de queja **Q/1092/01** y **Q/670/03**.

Admitidas ambas quejas a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a las problemáticas planteadas a

la Consejería de Fomento, la cual procedió a informar de las actuaciones sancionadoras que en ambos casos se habían adoptado frente a las empresas prestadoras del servicio cuya actuación había sido denunciada.

A la vista de esta información, se consideró que tales actuaciones sancionadoras habían sido las adecuadas y, por tanto, que no existía irregularidad alguna en la actuación de la Consejería de Fomento. Comunicada la circunstancia indicada a la Administración afectada y al autor de cada una de las quejas, en este último caso de forma motivada, se procedió al archivo de ambas.

2.1.2. Transporte público urbano de viajeros

Es destacable el número de ocasiones en que esta Procuraduría se ha pronunciado en el año 2003 en relación con el transporte colectivo urbano de viajeros.

Así, en el expediente de queja **Q/2311/01**, dos eran las cuestiones controvertidas planteadas, ambas relacionadas con la prestación del servicio urbano de transporte colectivo de superficie de viajeros de la ciudad de Segovia. La primera de ellas se refería a un presunto deficiente estado de conservación de los autobuses que venían prestando aquel servicio, cuya titularidad corresponde a la mercantil Transportes Urbanos de Segovia, S.A. (en adelante, Tus, S.A.). La segunda, por su parte, se concretaba en una, también presunta, concurrencia de irregularidades en la prórroga de la concesión del servicio citado, acordada por la

Administración municipal en el año 1999 a favor de la Sociedad Anónima precitada.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió, por dos ocasiones, en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada al Ayuntamiento de Segovia. En atención a mi solicitud, el Ayuntamiento citado proporcionó a esta Institución dos informes.

En el primero de ellos, se hicieron constar los siguientes extremos relativos a la primera de las cuestiones antes señalada:

“...según informe del inspector de servicios, en concreto el escrito hace mención a que el estado actual de los vehículos destinados a transporte urbano genera peligrosidad, especialmente cuatro de ellos.

Que dado el estado de los autobuses, se suele encargar de manera periódica informe a los servicios técnicos industriales de este Ayuntamiento, para inspeccionar el estado de los vehículos. El último de estos informes es de fecha 7 de febrero de 2002.

(...)

El pliego de condiciones aprobado para la prestación del servicio de transporte urbano colectivo de viajeros exige que el adjudicatario deberá poner en marcha el servicio en un plazo máximo de ocho meses desde la notificación de la adjudicación.

También se dice en el pliego que los autobuses deberán de ser nuevos.”

Del contenido del informe de los servicios técnicos industriales del Ayuntamiento precitado, se desprendía claramente el estado de deterioro de los vehículos en cuestión.

Por su parte, en un segundo informe, relativo a la prórroga en el contrato de gestión del servicio público en cuestión, se procedió a poner en conocimiento de esta Procuraduría el contenido del acuerdo de la Comisión de Gobierno Municipal sobre prórroga concedida a Tus, S.A por motivos de interés general, así como del pliego de condiciones administrativas y técnico-económicas para la contratación, mediante concurso público, de la concesión del servicio público en cuestión, expediente de contratación que se encontraba, en la fecha de remisión del informe, en fase de tramitación.

Asimismo, en este segundo informe se puso de manifiesto lo siguiente:

“No se tiene conocimiento de ninguna causa de abstención prevista en el art. 28 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de alguno de los integrantes de esta Corporación Local, en relación con la adopción del acuerdo de prorrogar el contrato de gestión del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros.”

A la vista del contenido de la información obtenida se estimó oportuno formular una resolución al Ayuntamiento de Segovia, con base en los siguientes argumentos jurídicos.

En relación con el presunto estado de deterioro de alguno de los vehículos cuya titularidad correspondía a la mercantil prestataria y a través de los cuales se prestaba el servicio en cuestión, cabía señalar que, de la información proporcionada por el Ayuntamiento a esta Procuraduría, se desprendía que aquel deterioro, al menos en relación con los vehículos que habían sido identificados por el ciudadano en su escrito de queja, era real.

En este sentido, cabía señalar, que en el contrato de gestión de servicios públicos corresponde a la Administración titular del servicio el ejercicio de los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de aquél. Así se establece, en la actualidad, en el art. 155.3 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. Estas facultades de policía implican que la Administración titular del servicio no se desentiende absolutamente de su prestación sino que, muy al contrario, se erige en garante de la adecuación de aquélla a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas correspondiente.

Entre las diversas modalidades que puede revestir el ejercicio de tales facultades se encuentra la inspección de los medios utilizados para la prestación de los servicios, en este caso, los vehículos a través de los cuales

se llevaba a cabo el transporte urbano de viajeros. Pues bien, considerando el indicado estado de deterioro de algunos de esos, era necesario que se continuaran llevando a cabo y se intensificasen tales labores inspectoras por parte del personal técnico del Ayuntamiento, con la finalidad de verificar fehacientemente el estado de aquellos vehículos y la identificación de los que, como los que habían sido citados en el informe municipal, precisasen de reparación o, incluso, debieran ser sustituidos.

Una vez realizada esa labor, y en garantía del cumplimiento de la obligación del concesionario del servicio de garantizar la adecuada prestación del mismo (letras a) y b) del art. 161 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), por parte de la Administración titular del servicio se debía proceder a imponer a la mercantil prestataria de aquél la obligación de reparar los vehículos, cuando dicha reparación fuera necesaria e, incluso, de sustituir los mismos si procediera, todo ello en los términos previstos en el pliego de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas.

En definitiva, el Ayuntamiento debía ejercer eficazmente las facultades que le correspondían como titular del servicio público de transporte urbano de viajeros en cuestión, en orden a garantizar que los vehículos con los que se venía prestando aquel servicio se encontrasen en perfecto estado de conservación y mantenimiento.

La segunda de las cuestiones planteada en la queja se encontraba referida a la prórroga, por motivos de interés general, de la concesión del

servicio público controvertido, acordada por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, con fecha 8 de septiembre de 1999.

En efecto, el pliego de condiciones administrativas particulares de la concesión de servicio público para la prestación del servicio de transporte urbano de viajeros, fijaba una duración del contrato de diez años, prorrogable por períodos anuales hasta un máximo de seis. Agotada la duración máxima del contrato, prórrogas incluidas, en el Acuerdo de la Comisión de Gobierno antes citado se adoptó la decisión de conceder, por motivos de interés general, una nueva prórroga por el tiempo necesario para que el Ayuntamiento anunciara, tramitara y adjudicara el servicio a un nuevo concesionario. El carácter mínimo de la competencia municipal del Ayuntamiento de Segovia para la prestación del servicio de transporte urbano de viajeros, la carencia de medios municipales para prestar el servicio directamente y la previsión en el pliego de condiciones administrativas particulares de la posibilidad de que Tus, S.A. continuara prestando el servicio por el tiempo necesario para que el Ayuntamiento adjudicara un nuevo contrato, fundamentaron la decisión señalada.

Lo primero que hay que señalar, en relación con la prórroga que había sido acordada es que el Ayuntamiento de Segovia, con anterioridad a la fecha en la que se había adoptado aquélla, debía haber emprendido las actuaciones necesarias en orden a la tramitación, adjudicación y formalización de un nuevo contrato de gestión del servicio público precitado, de forma tal que aquella prórroga no hubiera sido necesaria o, en

su defecto, su duración hubiera sido mínima. En otras palabras, el Ayuntamiento citado debía haber evitado la situación que motivó la prórroga del contrato y verse compelido a incumplir lo previsto en el pliego de condiciones en cuanto a la duración del mismo por la necesidad de prestar el servicio.

Si a lo anterior añadimos que habían transcurrido cuatro años desde el acuerdo de aquella prórroga, sin que existiese constancia en esta Procuraduría de que se hubiera adjudicado un nuevo contrato de gestión del servicio público de transporte urbano de viajeros, la situación podía calificarse, cuando menos, de irregular. En efecto, utilizar la previsión temporal contemplada en el pliego de continuidad en la prestación del servicio hasta la nueva adjudicación de la nueva concesión para superar en más de cuatro años el plazo máximo fijado en el contrato, podía calificarse como un auténtico fraude de ley.

No obstante lo anterior, la necesidad de que la prestación del servicio no se viera interrumpida, hizo que esta Procuraduría limitara su resolución, en relación con esta segunda cuestión, a una necesaria agilización, siempre en el marco de lo previsto en la legislación de contratos de las administraciones públicas, de la tramitación del nuevo expediente de contratación y de la adjudicación del contrato de gestión del servicio público del transporte urbano de viajeros en la localidad de Segovia, poniendo fin así a la situación irregular generada por la pasividad de la entidad local.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular resolución al Ayuntamiento de Segovia en los siguientes términos:

“Primero.- En relación con las condiciones de seguridad y mantenimiento de los vehículos con los que la mercantil Tus, S.A. viene prestando el servicio urbano de transporte colectivo de superficie de viajeros de la ciudad de Segovia:

- Intensificar las labores inspectoras, por parte del personal técnico de ese Ayuntamiento, con la finalidad de verificar fehacientemente el estado de aquellos vehículos y la identificación de los que no reúnan condiciones adecuadas para su utilización.

- Imponer a la mercantil prestataria del servicio, en los términos previstos en el pliego de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas, la obligación de reparar los vehículos e, incluso, de sustituir los mismos, cuando su estado de conservación y mantenimiento así lo exija.

Segundo.- Agilizar, en el marco de lo previsto en la legislación de contratos de las administraciones públicas, la tramitación del nuevo expediente de contratación y la adjudicación de un nuevo contrato de gestión del servicio público en cuestión, poniendo fin así a la actual situación irregular generada por la ausencia de actuaciones de esa entidad local”.

El Ayuntamiento de Segovia aceptó la resolución indicada, lo cual, una vez comunicado al autor de la queja, motivó su archivo.

Por su parte en el expediente de queja **Q/06-764/02**, su autor hacía referencia a los presuntos perjuicios causados a unos vecinos de la localidad de Valladolid, por los ruidos producidos por los autobuses urbanos correspondientes a la Línea regular nº 1 del servicio urbano de transporte.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada al Ayuntamiento de Valladolid, el cual remitió un informe de la empresa municipal Auvasa en el cual se expresaban, entre otros, los siguientes extremos relativos a la problemática que constituía el objeto de la queja citada:

“La parada de línea de autobuses que nos ocupa se corresponde con el “final de línea” de la línea 1, en el barrio de San Pedro Regalado. Como tal “final de línea” actúa de punto de regulación de tiempos, absorbiendo tiempos variables de espera de los vehículos (variables en función de la hora del día y día de que se trate), con una media de espera de 4 minutos por vehículo. La frecuencia actual es de 1 vehículo cada 9 minutos.

Sobre el mantenimiento del final de línea en este punto concreto de la ciudad, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

En el año 1995, a la vista de los problemas de ruidos de la parada, se propone el traslado de la misma a un lugar donde, dadas las condiciones de la vía, el problema acústico sería mínimo.

El día que se llevó a cabo la modificación, se produjo una manifestación de vecinos del barrio, cuyo final resultó en dejar las cosas como estaban.

En el año 1997, con motivo de la remodelación general de las líneas de autobuses, se informó al público en general de la modificación de la parada final de la línea 1, llevándola junto a una gran superficie comercial. Los vecinos se opusieron a tal modificación y el final resultó, también, en dejar las cosas como estaban.

En el año 1999, a la vista de las protestas de vecinos que demandaban el traslado del final de línea para reducir el problema acústico, se optó por atender esta demanda, sin cambiar la parada de sitio pero realizando la espera en la Plaza de Carmen Ferreiro, entrando en la parada para recoger viajeros a las horas de las salidas.

(...)

El día 12-11-02, en una llamada de los responsables de Auvasa al secretario de la asociación, para conocer el resultado de la

asamblea o reunión que tenían previsto haber celebrado ya con los vecinos, se nos indica que las cosas se dejasen como están.

Los vehículos que prestan el servicio urbano de transporte en esta ciudad, cumplen con todos los requisitos necesarios para su matriculación y puesta en funcionamiento, y particularmente con los referidos a los niveles de emisión de ruido exigidos en su momento, contando con la correspondiente contraseña de homologación.

Asimismo, todos los vehículos superan las correspondientes revisiones de inspección técnica de vehículos, que se realizan anualmente”.

A la vista de lo informado, esta Procuraduría consideró oportuno formular una resolución al Ayuntamiento de Valladolid, con la siguiente fundamentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, cabía señalar que se reconocía por la propia entidad local en la información proporcionada, que la localización del final de la línea nº 1 generaba molestias a los vecinos, puesto que habían existido diversos contactos con colectivos de éstos para tratar de encontrar alternativas que pudieran mejorar la situación actual.

Ante el conflicto planteado, y no constando a esta Procuraduría que se estuviera incurriendo en una irregularidad de tipo administrativo (como pudiera ser, por ejemplo la superación de los niveles de ruido permitido

durante la parada de los autobuses urbanos de la línea precitada en la Plaza Carmen Ferreiro), sí se consideró oportuno instar al Ayuntamiento de Valladolid a la búsqueda de posibles soluciones a las molestias sufridas por los vecinos de dicha plaza.

Tales soluciones podían pasar, en primer lugar, por un posible cambio de localización del final de la línea indicada a un lugar que garantizase una reducción de las molestias sufridas por vecinos de esa ciudad. Para ello, sería conveniente abordar un estudio de los lugares cercanos que podrían servir como final de línea y que, por las características de las viviendas existentes en los mismos o por la propia dimensión de la vía pública, permitieran una reducción del ruido y de los olores soportados por los vecinos.

En cualquier caso, el autor de la queja había manifestado ante esta Procuraduría que durante el tiempo de espera de los autobuses en la Plaza antes citada (que, según el informe emitido por la empresa municipal que gestiona el servicio era, como media, de cuatro minutos por vehículo), aquéllos permanecían con el motor en marcha y las puertas abiertas. En este sentido, parecía que el apagado del motor durante ese tiempo de espera podría minimizar las molestias sufridas por los habitantes de las viviendas colindantes con el final de la línea.

En atención a los argumentos citados, se formuló una resolución al Ayuntamiento de Valladolid en los siguientes términos:

“Primero.- Estudiar un posible cambio de ubicación del final de la línea 1 de transporte urbano de esa localidad, a una nueva localización que garantice, en su caso, una reducción de las molestias causadas a vecinos como consecuencia del tiempo de espera de los autobuses que realizan el recorrido de esa línea.

Segundo.- Adoptar todas las medidas posibles para minimizar aquellas molestias, tales como el apagado del motor durante el tiempo de espera de los autobuses o cualesquiera otras que contribuyeran a aquel fin”.

Como contestación a la resolución citada, el Ayuntamiento de Valladolid puso de manifiesto la aceptación parcial del primero de sus puntos, al proceder a estudiar las consecuencias de un posible cambio de ubicación de la parada, y el rechazo del segundo de los puntos enunciados en la resolución.

A diferentes aspectos del transporte urbano colectivo de viajeros se refirieron también los expedientes de queja **Q/977/02** y **Q/1732/02**.

En el primero de ellos, su autor planteaba su disconformidad con el sistema de expedición de tarjeta de viajes para la utilización del transporte urbano en la localidad de Valladolid.

Por su parte, en el segundo de los expedientes de queja citados se planteaba la inexistencia de servicio de transporte para los barrios incorporados de la localidad de Segovia.

En ambos casos, admitidas las quejas a trámite me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a los Ayuntamientos de Valladolid y Segovia, respectivamente, en el primer caso por dos ocasiones.

Analizada y recibida la información solicitada, esta Institución no consideró que concurriera irregularidad alguna en la actuación administrativa denunciada, lo cual una vez puesto de manifiesto al autor de cada una de las quejas, de forma motivada, dio lugar al archivo de las mismas.

En fin, la aprobación de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, aún cuando no parece directamente atribuible a la misma, ha coincidido con un crecimiento sustancial de la conflictividad sentida por esta Procuraduría en materia de transporte urbano de viajeros.

2.2. Transporte por ferrocarril

El sector del ferrocarril, dentro de un marco europeo dirigido hacia la apertura de la competencia en el ámbito de la prestación de los servicios de transporte ferroviario, se va a ver abocado en los próximos años a una paulatina transformación, proceso que tiene como objetivo último la privatización del sector.

Las bases de ese proceso privatizador han sido establecidas, en el ámbito del ordenamiento jurídico nacional, por la Ley 39/2003, de 17 de

noviembre, del sector ferroviario. Entre los fines perseguidos por esta Ley el art. 2 señala el de 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 el punto de vista de los operadores intervinientes en el sector, partiendo de la separación del régimen jurídico aplicable a las infraestructuras ferroviarias del de los servicios que sobre ellas se prestan, la Ley encomienda la administración de las infraestructuras ferroviarias a la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (Renfe) que pasa a denominarse Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. Asimismo, nace una nueva entidad pública empresarial denominada 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.

Este, a grandes rasgos, va a ser el marco en el cual se va a desarrollar el transporte ferroviario en los próximos años y donde debe ser garantizado el respeto de los derechos de los ciudadanos.

Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, se ha publicado el RDL 1/2004, de 7 de mayo, por el que se aplaza la entrada en vigor de la Ley citada al próximo 31 de diciembre.

Centrándonos en la actuación de esta Procuraduría en el año 2003 en este ámbito a instancia de los ciudadanos, la actividad desarrollada por una de las entidades explotadoras de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Renfe (dedicada con anterioridad a la Ley antes citada, tanto a la Administración de las infraestructuras ferroviarias, a través del Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, como a la prestación del servicio de transporte propiamente dicho), ha dado lugar a la presentación ante esta Institución de siete quejas en el año 2002.

Desde un punto de vista material, conflictos generados por la ejecución y proyección de obras relativas a la conservación y ampliación de las infraestructuras ferroviarias y cuestiones relacionadas con el retraso en los horarios de salida y llegada de algunos trenes, han centrado las quejas presentadas frente a la actuación de Renfe en el año 2003.

La configuración jurídica como entidad pública empresarial, adscrita al Ministerio de Fomento a través de su Secretaría de Estado de Infraestructuras, de Renfe, ha identificado al Defensor del Pueblo, como comisionado parlamentario competente para la fiscalización de las actuaciones denunciadas.

En consecuencia, un año más, las quejas presentadas ante esta Institución en relación con el funcionamiento de la Entidad Pública Empresarial citada han sido remitidas al Defensor del Pueblo, en el marco de la debida coordinación y cooperación que deben regir las relaciones con la citada Institución. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/15/03, Q/931/03, Q/1083/03 o Q/1857/03.**

En próximos informes, habrá que prestar especial atención a la incidencia del incipiente proceso privatizador en este sector en relación con el respeto de los derechos de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario y a su reflejo en las quejas presentadas ante esta Procuraduría.

3. ASUNTOS ENTRE PARTICULARES

En el año 2003, los ciudadanos han continuado planteando ante esta Procuraduría quejas, donde el conflicto manifestado en las mismas, implicaba exclusivamente a personas, físicas o jurídicas, privadas, sin que pudiera identificarse relación alguna con la actuación de un sujeto público. En concreto, fueron 59 las quejas en las que concurrió esta circunstancia.

En estos casos, un año más se procedió al archivo de las quejas, no sin antes informar suficientemente al ciudadano sobre las vías adecuadas establecidas por el ordenamiento jurídico para la defensa de sus derechos e intereses, así como sobre el ámbito competencial propio de esta Procuraduría, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el art. 12.1 de la Ley reguladora de la Institución.

Desde un punto de vista material, un año más, destacan por su frecuencia en este ámbito, las quejas que plantean conflictos relacionados con el régimen jurídico de la propiedad horizontal y aquellas otras dirigidas frente a la actuación de compañías aseguradoras y entidades financieras.

En aquellas quejas en las que los ciudadanos plantearon conflictos relacionados con la actuación desarrollada por entidades aseguradoras (9, en el año 2003), además de comunicar motivadamente a aquéllos su archivo, se puso en su conocimiento el cauce específico diseñado por el ordenamiento jurídico para la tramitación de las reclamaciones que formulen los particulares frente a las entidades aseguradoras que realicen prácticas abusivas o lesivas de los derechos derivados de un contrato de seguro.

Este cauce ha sufrido recientes modificaciones. En efecto, el art. 22 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero procedió a la creación de la figura del Comisionado para la Defensa del Asegurado y del Partícipe en Planes de Pensiones, a quién corresponde, con carácter general, la protección del usuario de servicios de aseguramiento.

Para la admisión y tramitación de reclamaciones presentadas ante el Comisionado para la Defensa del Asegurado y del Partícipe en Planes de Pensiones es imprescindible acreditar haberlas formulado previamente, por escrito, dirigido al departamento o servicio de atención al cliente o, en su caso, al defensor del cliente de la entidad aseguradora en cuestión. La

reclamación ante el comisionado sólo podrá ser presentada cuando haya transcurrido un plazo de dos meses desde la fecha de la presentación de la reclamación inicial ante la entidad aseguradora sin que haya sido resuelta o cuando aquélla haya sido denegada o desestimada la petición contenida en la misma.

Recibida la reclamación por el Comisionado para la Defensa del Asegurado y del Partícipe en Planes de Pensiones, si ésta cumple los requisitos necesarios, se procederá a la apertura del correspondiente expediente de reclamación. En caso contrario, se requerirá al reclamante para que complete la información en el plazo de diez días, con apercibimiento de que si así no lo hiciese se dictará informe en el que se le tendrá por desistido de su reclamación.

No obstante, en tanto en cuanto no había sido desarrollada reglamentariamente por el Gobierno la figura del Comisionado para la Defensa del Asegurado y del Partícipe en Planes de Pensiones, las reclamaciones podían dirigirse todavía en el año 2003 a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

De todo lo que antecede se informó, entre otros, a los autores de los expedientes de queja **Q/49/03**, **Q/331/03**, **Q/1090/03** y **Q/1207/03**.

La figura del Comisionado para la Defensa del Asegurado y del Partícipe en Planes de Pensiones y el procedimiento de queja o reclamación y consulta ante el mismo ha sido desarrollado reglamentariamente, de forma reciente, a través de la aprobación 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 no entrará en vigor, sin embargo, hasta el 3 de julio de 2004.

Por su parte, en las quejas planteadas por los ciudadanos frente a diversos aspectos del funcionamiento de las entidades financieras que desarrollan su labor en la Región (7, en el año 2003), además de rechazar su admisión a trámite ante la existencia de un conflicto mantenido por personas privadas, se ha facilitado información a sus autores, un año más, sobre la vía adecuada para la defensa de sus derechos e intereses. Ésta no es otra que la reclamación por escrito ante el defensor del cliente, u órgano equivalente, de la entidad de crédito correspondiente, si existiera, y posteriormente ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España,

De la forma señalada se procedió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/596/03**, **Q/1927/02** y **Q/2265/02**.

De la misma forma que ocurría en el supuesto de las entidades aseguradoras, el procedimiento a través del cual los ciudadanos van a poder presentar sus reclamaciones ante la actuación de las entidades financieras, también se va a ver modificado, puesto que la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, también procedió a la creación de un Comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios, órgano adscrito al Banco de España. Al igual que ocurría con el Comisionado para la Defensa del Asegurado y del Partícipe en Planes de Pensiones, 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, norma que, cabe reiterar aquí, no entra en vigor hasta el 3 de julio de 2004.

En cualquier caso, la norma reglamentaria citada deroga expresamente el apartado noveno, excepto su párrafo primero, de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12 de diciembre de 1989, sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las entidades de crédito, norma en la cual se regulaba el procedimiento de reclamación anterior ante el Servicio de reclamaciones del Banco de España.

4.VARIOS

4.1. Toro de la Vega

La actuación de oficio **OF/69/02** se inició, con el objeto de fiscalizar si la actuación de la Administración Regional en el seguimiento del espectáculo taurino tradicional denominado “Toro de la Vega” que se celebró en la localidad de Tordesillas (Valladolid) el día 17 de septiembre de 2002 se ajustó a la legalidad vigente.

Habiendo realizado una lectura exhaustiva de las diversas referencias de la prensa regional sobre el precitado espectáculo taurino, esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, con el fin de obtener información sobre una serie de extremos.

En concreto, las cuestiones formuladas se referían a las siguientes cuestiones:

1.- Si constaba en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial alguna denuncia presentada por la celebración del “Toro de la Vega” en años anteriores.

2.- Si constaba alguna denuncia sobre la celebración del espectáculo taurino.

3.- Si se había realizado por la Consejería algún tipo de seguimiento, control o inspección sobre el desarrollo del espectáculo taurino objeto de esta resolución.

Posteriormente a la iniciación de esta actuación de oficio, se registraron dos quejas sobre la misma problemática con los números de referencia **Q/1616/02** y **Q/2219/02**. En dichas quejas se remitió un completo dossier de prensa sobre el espectáculo taurino y un escrito firmado por una periodista, la cual estuvo presente en Tordesillas, realizando fotos y un vídeo de los hechos sucedidos. Según el autor de una de las quejas, el vídeo iba a ser visionado en el Parlamento Europeo. En este escrito, remitido entre otras autoridades al Presidente de la Junta de Castilla y León, se denunciaban agresiones físicas y ofensas verbales al camarógrafo que acompañaba a la periodista y un tratamiento hostil por parte de la mayoría de los asistentes al espectáculo. En síntesis, se subrayaba la brutalidad del espectáculo y, en especial, del hecho de que los

responsables del Patronato del Toro de la Vega cortaron el rabo y los testículos al toro y le subieron a una grúa para llevárselo.

En la información remitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se exponía que *“tras consultar los archivos correspondientes, se ha comprobado que en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial no se ha recibido denuncia alguna en relación con ese espectáculo a los efectos de tramitar el correspondiente expediente sancionador”*. Sin embargo, se hacía referencia a diversas peticiones relacionadas con la celebración del “Toro de la Vega” remitidas por dos asociaciones protectoras de animales.

En lo que se refería al seguimiento, control e inspección realizado del evento por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se señaló que se realizaron las siguientes actuaciones:

- Actuaciones previas al espectáculo: Se desarrollan actuaciones de control consistentes en el análisis de la documentación que preceptivamente debe remitirse junto con la solicitud.

- Actuaciones durante la celebración y posteriores al espectáculo: Las actuaciones de control se realizan mediante la comprobación de los actos de suspensión del espectáculo, de reconocimiento de las reses y de declaración estadística sanitaria.

Finalmente, se matiza en el informe que las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión velar para que la celebración del

espectáculo cumpla la normativa vigente, pudiendo exigir a la organización cualquier autorización o documentación que estime oportuna. Asimismo, se informa que *“los dos veterinarios actuantes en el festejo y nombrados por el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León de la provincia respectiva, se encargan de llevar a cabo los reconocimientos veterinarios preceptivos, levantando las correspondientes Actas”*.

Debe partirse, como nota básica previa a la valoración de cuantas cuestiones están relacionadas con la actuación de oficio y las quejas planteadas, de que la normativa reguladora de los espectáculos taurinos tradicionales se encuentra en el Capítulo II del Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León (arts. 28-31). De conformidad con lo establecido en el art. 28 del Decreto, los espectáculos taurinos tradicionales son aquellos festejos populares con reses de lidia, cuya celebración arraigada socialmente se venga realizando en la localidad de forma continuada desde tiempos inmemoriales, desarrollándose de acuerdo con la costumbre del lugar.

Como se indica en la Exposición de Motivos del Decreto 14/1999, de 8 de febrero, “la res de lidia, además de ser en sí misma, como raza animal bovina, digna de protección y admiración, ha servido desde tiempos históricos para el ocio y recreo de los ciudadanos, fomentando la unión de los pueblos, la confraternización, e incluso, la competitividad, hasta convertirse hoy día en un espectáculo de interés socio-cultural al que el

ordenamiento jurídico no puede ser ajeno en aras a proteger la multitud de derechos que se ven implicados en su desarrollo”.

Por ello, se trata de regular estos espectáculos de manera que se garanticen simultáneamente las tradiciones populares de nuestra Comunidad -singularmente los espectáculos taurinos- y la ausencia de maltrato a las reses de lidia, algo que indudablemente redundará en la dignificación del propio espectáculo. En definitiva, se trata de no olvidar las raíces históricas de nuestros municipios, si bien las celebraciones deberán respetar unos principios mínimos entre los que podrían destacarse la garantía de la integridad física de los participantes y asistentes al espectáculo y la ya aludida voluntad de evitar el maltrato de las reses.

La declaración de Espectáculo Taurino Tradicional del “Toro de la Vega” de Tordesillas se realizó por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 7 de septiembre de 1999, a solicitud del Ayuntamiento de Tordesillas aprobada por la mayoría del Pleno al cumplirse todos los requisitos establecidos en el art. 29 del Decreto 14/1999, de 8 de febrero.

Hasta este momento esta Procuraduría no puede realizar reproche alguno a la actuación de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en tanto que el reconocimiento del espectáculo taurino tradicional del “Toro de la Vega” parece responder a una tradición continuada e inmemorial de acuerdo con la costumbre del lugar. Ahora bien, una vez reconocida la legalidad del espectáculo, deben hacerse una

serie de reflexiones con el fin de abordar si tal espectáculo, al menos en su última edición, ha respondido a los principios de celebración de los espectáculos taurinos populares señalados en el Decreto 14/1999, de 8 de febrero.

Como referencia fundamental, debe hacerse una breve mención al régimen jurídico de los espectáculos taurinos tradicionales, en atención a lo dispuesto en el art. 31 del Decreto 14/1999. De conformidad con tal precepto, a los festejos tradicionales les es aplicable el régimen jurídico general de los espectáculos taurinos populares establecido en el citado Decreto y, en particular, el sometimiento al régimen de previa autorización administrativa, debiendo acreditar el cumplimiento de las condiciones médico-sanitarias que fueron propuestas en su declaración. Ahora bien, este sometimiento general queda matizado en tanto que los espectáculos taurinos tradicionales no están sujetos necesariamente a la clasificación prevista para los espectáculos taurinos populares e individualmente se les podrá reconocer determinadas especialidades al régimen general.

Pues bien, la única especialidad explícitamente reconocida en el Decreto 14/1999, está prevista en el art. 19, concerniente a la protección de las reses de lidia. Esta disposición señala que “en todos los espectáculos taurinos populares queda prohibido herir, pinchar, golpear, sujetar o tratar de cualquier modo cruel a las reses” y que “de igual forma, está prohibido darles muerte en presencia del público”. Esta prohibición se entiende sin perjuicio de la posible realización de las acciones físicas que sean

inherentes a la celebración de un espectáculo taurino tradicional, lo que supone, aplicado al caso que nos ocupa, que en el espectáculo del “Toro de la Vega” los participantes podrán alancear a la res.

El gran problema se plantea en el momento en que ese espectáculo taurino tradicional, cuyo arraigo social es tan importante, se desarrolla de manera que la crueldad con el toro sacrificado supera todos los límites de lo tolerable. En este sentido, esta Procuraduría, tanto a través de las quejas presentadas, como de diversos artículos de opinión nacionales e internacionales y de la lectura de múltiples cartas dirigidas a los diarios de nuestra región en los días posteriores a la celebración del “Toro de la Vega” ha detectado una generalizada protesta social no solamente por la celebración en sí del espectáculo (algo que es plenamente legal), sino por la manera de actuar de los participantes la cual, además de la evidente crueldad con la res, podría ser contraria a las bases reguladoras del festejo.

Como se ha advertido, la especialidad de los espectáculos taurinos tradicionales se refiere a la posibilidad de herir, golpear, sujetar o, como en el caso que nos ocupa, alancear a las reses, pero en todo lo demás les es de aplicación el régimen jurídico contenido en el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León.

Por lo tanto, los principios generales del art. 2 del Reglamento, relativos a la promoción, organización y celebración de los espectáculos taurinos populares, serán igualmente aplicables a los espectáculos taurinos tradicionales, debiéndose hacer especial hincapié en los siguientes:

- Ausencia de maltrato a las reses de lidia (letra b).
- Dignificación del espectáculo taurino (letra c).

El estudio que se va a realizar a partir de este momento tratará de razonar si la celebración del “Toro de la Vega” en la localidad de Tordesillas atiende al mandato del Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de Castilla y León de garantizar la ausencia de maltrato a las reses de lidia, lo que, según la Exposición de Motivos del Decreto, redundará en la propia dignificación del espectáculo. Para ello haremos referencia a la documentación que obra en poder de esta Procuraduría respecto de la celebración del “Toro de la Vega” del año 2002, subrayando los aspectos de la celebración que, a parecer de esta Institución, han incidido en un maltrato injustificado de la res.

En el diario El Mundo-Diario de Valladolid del miércoles 18 de septiembre de 2002, se publica en su primera página que “el Toro de la Vega muere alanceado entre la polémica por la identidad del vencedor” y que “recibió dos heridas mortales de un lancero de a pie, declarado ganador, y otra de un caballista”. En esa primera página se publica asimismo una fotografía en la que se observa claramente a un participante a pie del festejo que clava su lanza en el toro ya moribundo ante la mirada de una multitud de personas, entre las que se pueden observar varios caballistas y lanceros de a pie. En ese mismo diario, en su página 11 se describe el desarrollo del festejo, indicando que a las once de la mañana partió el Toro de la Vega de la calle San Antón, bajó por el empedrado y

cruzó el puente sobre el Duero hasta introducirse en el tramo atalancado y que, posteriormente se dirigió por la izquierda de la vega hasta el campo de fútbol.

El desarrollo del festejo, en opinión, al parecer, del Ayuntamiento de Tordesillas fue “rápido y ágil”. En concreto, según la reseña de prensa, el toro tardó 20 minutos en ser abatido mortalmente por la lanzada que le clavó en el costado un joven, “cuando el animal ya había sido zaherido por el mismo mozo en los cuartos traseros con una lanza que se partió por el palo y quedó prendida en el cuerpo del morlaco”. En esta misma página 11 se observa de nuevo, al igual que en la primera página del diario, a un elevado número de lanceros tanto a pie como caballistas rodeando al astado herido, aparentemente cuando el toro hacía amagos de doblar.

En la carta remitida por una periodista a esta Institución (dirigida en los mismos términos al Presidente de la Junta de Castilla y León) sobre los hechos acaecidos en Tordesillas, se realizan unas denuncias que ponen en entredicho que la celebración del “Toro de la Vega” responda mínimamente a los principios del art. 2 del Decreto 14/1999. Independientemente de la existencia de posibles agresiones verbales y físicas, respecto de las cuales esta Procuraduría no dispone de elementos de prueba, en la carta se denuncia “la cobardía de la matanza de un animal, atacándolo exclusivamente por atrás y por el lado” y la multitud de personas que participaron en el festejo de manera activa. La periodista que concluye sus reflexiones con la idea de que “la brutalidad de Tordesillas no

debe tomarse en broma”, expone dos consideraciones que deben tenerse en cuenta y que pueden ser acreditadas a través del reportaje que se nos hizo llegar: por un lado, que al toro le cortaron el rabo y los testículos y, por otro, que le subieron a una grúa para llevárselo. Y parece evidente que la mutilación de los testículos y la retirada del toro en la grúa, poco o más bien nada tiene que ver con esa idea de dignificación del espectáculo que viene recogida expresamente en el art. 2 c) del Decreto 14/1999, de 8 de febrero.

Además, se ha emitido en el canal de televisión autonómica *Telemadrid* un programa sobre festejos taurinos tradicionales en el que se reafirmaron en idénticos términos las denuncias de la periodista alemana. En dicha emisión se observa con gran desagrado como el toro, una vez mutilado, es colgado por una grúa, actuación ésta aplaudida por los asistentes. Asimismo, se realizan una serie de comentarios por varios participantes del festejo. Entre dichos comentarios son especialmente dignos de destacar los realizados por miembros de la Guardia Civil asistentes a la celebración, quienes confirmaron las denuncias de la periodista respecto a la mutilación de los testículos del toro e indicaron que éstos eran clavados en la lanza del vencedor en señal de su victoria. No es necesario enfatizar que esta conducta contradice directamente el principio de dignificación del espectáculo taurino y que, a ojos de esta Procuraduría, es incomprensible la conexión que puede guardar semejante actuación con

la tradición popular, pues esta situación repugna e indigna a la inmensa mayoría de las personas.

El festejo, en síntesis, se ha convertido en la realidad en un espectáculo en el cual un toro es seguido, acorralado y lanceado por una multitud de personas que le acorralan en un espacio limitado y le hieren una y otra vez con sus lanzas afiladas hasta que el toro muere en un trance desigual y sangriento. De hecho, el reportaje fotográfico de la celebración del pasado año contiene documentos que acreditan un maltrato al toro que supera lo puramente racional, motivo por el cual esta Procuraduría no puede mantenerse ni neutral ni indiferente. En lo concerniente a estas apreciaciones, debe insistirse en que la intención de esta Procuraduría no es la de prohibir la celebración del “Toro de la Vega”, espectáculo que tiene un componente histórico y popular al que esta Institución no puede ser ajeno, sino la de apelar a la Administración autonómica para que arbitre las medidas que sean pertinentes con el fin de humanizar en la mayor medida de lo posible el espectáculo, dignificando su desarrollo y evitando situaciones de maltrato al toro que no parecen de recibo en los tiempos que vivimos.

Estudiado el festejo tradicional del “Toro de la Vega”, y tomando como referencia un documento dirigido al Gobernador Civil de la provincia de Valladolid el 5 de septiembre de 1966 por la Comisión de Festejos de la localidad, se puede concluir que el espectáculo taurino actual poco tiene que ver con su celebración tradicional. En dicho escrito se decía que “*dicho*

toro y los cabestros serán conducidos hasta la Vega, y desde allí conducidos, sin tampoco hostigarles ni hacerles objeto de lidia alguna, ni a pie ni a caballo, hasta la finca denominada Prado de Zapardiel, que dispone de corrales, donde quedarán encerradas las citadas reses y terminado el festejo. Cuatro caballistas experimentados y conocedores de su misión, con sus garrochas, realizarán la expresada conducción, con lo que se garantiza la llegada del toro y de los cabestros a la referida finca, Prado de Zapardiel situada a tres kilómetros de Tordesillas. No habrá pues, ninguna lesión y, por lo tanto, las reses no sufrirán agresión de golpes o heridas, quedando en consecuencia reducido el espectáculo a la conducción o encierro”.

Desde un punto de vista más concreto, se debe hacer una alusión a las bases reguladoras del desarrollo del festejo, las cuales deben ser aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento de Tordesillas, y que se conciben como documentación que debe acompañar preceptivamente a la solicitud para la declaración del espectáculo taurino como tradicional. Y parece claro que el desarrollo del espectáculo taurino tradicional debe ajustarse a las bases aprobadas, pues en caso contrario, nos encontraríamos ante una infracción grave del artículo 38.2.ñ) del Reglamento, que tipifica como tal infracción “la modificación en la configuración y desarrollo de un espectáculo taurino tradicional, sin haber obtenido nueva declaración oficial”. Esto es, la desatención de las bases que rigen el desarrollo de los espectáculos taurinos tradicionales debería dar lugar a la adopción de las

medidas represivas correspondientes, en el sentido de que el incumplimiento de las bases del espectáculo supone una ruptura con los vínculos jurídicos que sirvieron de fundamento para su autorización.

En efecto, un elemento fundamental para lograr que los espectáculos taurinos tradicionales se celebren de conformidad al ordenamiento jurídico será la garantía de que su desarrollo no se aparte de las bases establecidas al efecto. En el caso que nos está ocupando, a la vista del reportaje gráfico del “Toro de la Vega” del año 2002 y evaluadas las normas del torneo, la impresión de esta Procuraduría es que tales normas han sido vulneradas por algunos participantes activos del espectáculo.

Por citar alguna de las normas que rigen la celebración del “Toro de la Vega”, parece ser que una de las normas relevantes es que el animal solamente puede ser alanceado por los participantes a pie y dispone de un espacio de tres kilómetros para salvarse de las acometidas de sus perseguidores. Pues bien, si esta norma es cierta, existen al menos tres reseñas fotográficas (*Diario El Mundo* del miércoles 18 de septiembre de 2002, en sus páginas primera, undécima y última) en las que se puede observar con meridiana claridad la presencia de múltiples lanceros a caballo, algo que parece contravenir las bases del espectáculo.

Por mostrar otro ejemplo, se podría hacer referencia a los arts. 31 y 32 de las bases reguladoras. En dichos artículos de las bases reguladoras, según se indica en el citado escrito, se dispone respectivamente que queda terminantemente prohibido alancear al toro después de haber doblado,

respetándose así hasta su muerte, y que en el lugar de la muerte habrá una persona cualificada para apuntillar al toro. Respecto a esta base, la página primera del diario anteriormente reseñado muestra a un participante en el torneo del “Toro de la Vega” que clava su lanza en el toro moribundo ante la mirada de varios caballistas y lanceros de a pie y, aparentemente, una vez que el toro ya había doblado, situación ésta terminantemente prohibida.

Por consiguiente, nos encontramos con un espectáculo respecto del cual no se pone en tela de juicio ni su legalidad ni su indudable arraigo social, pero del que, al menos, parecen desprenderse en su desarrollo determinadas conductas por parte de algunos participantes que vulneran las bases establecidas para el desarrollo del espectáculo taurino tradicional, conductas en torno a las cuales la Administración autonómica no puede ni debe permanecer impasible. Esto es, si la Consejería de Presidencia y Administración Territorial declara un espectáculo taurino como tradicional y éste debe sujetarse a unas bases reguladoras en el desarrollo del festejo, parece evidente que dichas bases serán de preceptivo cumplimiento para todos los participantes y que, en caso contrario, deberán articularse los mecanismos procedentes para que los incumplidores sean debidamente sancionados.

La especialidad de un espectáculo taurino tradicional como el “Toro de la Vega” radica en que se permitirán realizar acciones físicas inherentes a la celebración del espectáculo disponiendo de cobertura normativa, como la posibilidad de alancear al toro. Sin embargo, esta cobertura normativa

pierde sus efectos cuando la celebración del espectáculo tradicional se separa de las bases que sirvieron de fundamento para su reconocimiento. Y una vez que se ha comprobado que el desarrollo del espectáculo taurino tradicional no ha respetado sus bases reguladoras, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial dispone de instrumentos suficientes para sancionar a quienes incumplan las bases del festejo. Así, el art. 38.2. tipifica como infracciones graves en sus letras f), h) y ñ) respectivamente, la participación en los espectáculos taurinos populares de las personas que lo tienen prohibido, el incumplimiento por el director de lidia, director de campo, personal de organización y colaboradores voluntarios de las funciones que tiene encomendadas y la modificación en la configuración y desarrollo de un espectáculo taurino tradicional, sin haber obtenido nueva declaración oficial. Por otra parte, dentro de las infracciones leves, se incluye (art. 38.3, letra e) “cualquier otra acción y omisión no tipificada como infracción grave o muy grave y que suponga el incumplimiento de las normas reguladoras de los espectáculos taurinos populares”.

Una cosa es que los espectáculos taurinos tradicionales tengan determinadas especialidades en relación con el régimen general, precisamente por su peculiaridad y tradición, y otra muy distinta es que esa tradición implique que se pueda producir un incumplimiento de las bases reguladoras de los festejos, algo que parece claro si se tiene en cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el art. 31.1 del Decreto 14/1999, a los

festejos tradicionales les es de aplicación el régimen jurídico general de los espectáculos taurinos populares y, en particular, el sometimiento al régimen de previa autorización administrativa. Es cierto que corresponde a las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado velar para que la celebración del festejo se sujete a las disposiciones de aplicación y levantar las actas correspondientes, pero independientemente de ello la Consejería de Presidencia y Administración Territorial tiene el deber de supervisar que el espectáculo taurino tradicional se desarrolle de plena conformidad a las bases aprobadas por la Corporación Local, las cuales a su vez sirvieron de fundamento al reconocimiento del espectáculo taurino tradicional por la Administración autonómica.

En conclusión, la celebración del “Toro de la Vega” de Tordesillas es un espectáculo taurino tradicional que responde a unas peculiaridades y tradiciones que deben ser reconocidas y respetadas. Sin embargo, este respeto a la tradición popular no tiene por qué ser incompatible con el respeto a los animales y menos aun si la tradición popular manifestada en la celebración del espectáculo taurino se separa de las bases reguladoras de su desarrollo. No se trata, reitero, de prohibir el espectáculo, sino de humanizarlo y garantizar que su desarrollo cumpla la legalidad vigente. La creciente sensibilidad social por el respeto, la protección y la defensa de los animales -extraordinariamente intensa en no pocos observadores del festejo del “Toro de la Vega”- a la que esta Procuraduría se adhiere y a la que la Administración autonómica no debería ser ajena, pretende una eficaz

protección de los animales, evitándoles los malos tratos y el sufrimiento innecesario infligidos por las personas, algo que en la celebración del “Toro de la Vega” queda muy en entredicho.

Por cuanto antecede, se adoptó la siguiente resolución:

“1.- Que, en atención a la voluntad expresada en el art. 2 c) y en la Exposición de Motivos del Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León, modificado por Decreto 234/1999, de 26 de agosto, se aborden por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial las medidas conducentes a dignificar y humanizar el espectáculo taurino tradicional del “Toro de la Vega” de Tordesillas (Valladolid), máxime si se tiene en cuenta el elevado número de menores que asisten como espectadores, los cuales no deberían presenciar la crueldad del espectáculo.

2.- Que se adopten las medidas que sean necesarias para garantizar que el desarrollo del “Toro de la Vega” de Tordesillas se adapte plenamente a las bases reguladoras del desarrollo del festejo taurino tradicional fijadas por el Pleno del Ayuntamiento de dicha localidad, las cuales sirvieron de fundamento para la declaración como espectáculo taurino tradicional del festejo en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 29 del Decreto 14/1999.

3.- Que en caso de incumplimiento de las bases reguladoras del festejo (algo que ha ocurrido en el año 2002, en principio, respecto a la existencia de lanceros a caballo y en el alanceamiento del toro después de que éste hubiera doblado), se incoen por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial cuantos expedientes sancionadores procedan por la comisión de infracciones tipificadas en los arts. 38 y 39 del Decreto 14/1999, de 8 de febrero”.

En términos similares se remitió un resolución al Ayuntamiento de Tordesillas en el que se hacían constar las siguientes propuestas:

“1.- Que se aborden por ese Ayuntamiento de Tordesillas las medidas conducentes a dignificar y humanizar el espectáculo taurino tradicional del “Toro de la Vega” de Tordesillas (Valladolid), máxime si se tiene en cuenta el elevado número de menores que asisten como espectadores, los cuales no deberían presenciar la crueldad del espectáculo. En este sentido, se solicita que se valore la posibilidad de reformar las bases reguladoras del espectáculo del “Toro de la Vega” con el fin de erradicar cuantas actuaciones por parte de los asistentes produzcan sufrimiento a las reses.

2.- .Que se adopten las medidas que sean necesarias para garantizar que el desarrollo del “Toro de la Vega” se adapte plenamente a las bases reguladoras del desarrollo del festejo

taurino tradicional aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento de Tordesillas”.

Tanto en el caso de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial como en el caso del Ayuntamiento de Tordesillas se manifestó expresamente la aceptación de las propuestas citadas. Singularmente, el Ayuntamiento de Tordesillas ha aceptado el compromiso de reducir la crueldad del Torneo, para lo cual se procederán a modificar las actuales bases reguladoras.

4.2. Irregularidades en la composición de una Junta de Centro de una Escuela Universitaria Politécnica

En este caso, el expediente de queja **Q/1449/02** se refería a la composición de la Junta de Centro de la Escuela Universitaria Politécnica de Valladolid. Según afirmaba el autor de la queja, “los alumnos que no sean representantes de curso no pueden formar parte del Consejo de Representantes Estudiantiles del Centro, y, por tanto, tampoco pueden ser miembros de la Junta de Centro”. Concretando la reclamación, se advierte que una alumna ha manifestado expresamente en la Junta de Centro de 31 de enero de 2002 su pertenencia a dicha Junta, aunque no es representante de curso. De esta manifestación se desprende, en opinión del autor de la queja, que la citada persona, al no ser representante de curso, no puede formar parte del Consejo de Representantes Estudiantiles y, en consecuencia, no puede ser miembro de la Junta de Centro.

La misma situación que se acaba de significar se repite con otros dos alumnos, los cuales tampoco son representantes de curso, y, por ende, no podrán formar parte del Consejo de Representantes Estudiantiles del Centro y tampoco podrán ser miembros de la Junta de Centro. Asimismo, se denuncia la composición de las Comisiones Permanentes de Ordenación Académica, Económica y de Actividades Estudiantiles por la presencia en las mismas de tales alumnos.

Además de lo expuesto hasta el momento, se sometió a valoración de esta Procuraduría si la presuntamente irregular constitución de la Junta de Centro y de las comisiones permanentes citadas habían de considerarse nulas de pleno derecho, y si era correcto el comportamiento adoptado por la Presidenta de la Junta de Centro, en lo relativo a su obligación de asegurar el cumplimiento de las leyes.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió al Rectorado de la Universidad de Valladolid con el fin de que remitiera información conducente a verificar o contradecir los argumentos expuestos en la queja. En este sentido, se formularon tres cuestiones puntuales:

1.- Si era cierta la afirmación del autor de la queja de que había alumnos de la Escuela Universitaria Politécnica de Valladolid, todos ellos miembros de la Junta de Centro, que no tuvieron la condición de representantes de curso en el curso académico 2001-2002.

2.- Si, en su caso, había existido algún motivo excepcional que justificase que alumnos que no tenían la condición de representantes de

curso pudieran ser miembros de la Junta de Centro y de las comisiones permanentes de la Escuela Universitaria Politécnica de Valladolid.

3.- Si se había adoptado por ese Rectorado o por la Dirección de la Escuela algún tipo de medida para anular la designación como miembros de la Junta de Centro y de las comisiones permanentes de Ordenación Académica, Económica y de Actividades Estudiantiles de los alumnos anteriormente mencionados.

La respuesta remitida por la Universidad de Valladolid significaba lo siguiente:

“La Universidad de Valladolid entiende que no ha lugar a la revisión en vía administrativa ni jurisdiccional de la composición de la Junta de Centro y de las comisiones permanentes de ordenación académica, económica y actividades estudiantiles de la Escuela Universitaria Politécnica de la Institución Universitaria, no sólo ya por derivar aquella composición de actos administrativos firmes, no susceptibles por tanto de ninguna clase de impugnación, ni administrativa ni jurisdiccional (salvo la posibilidad de un recurso extraordinario de revisión o una acción de nulidad o revisión de oficio, en los concretos supuestos que así resulte procedente), por haber transcurrido los plazos legalmente establecidos para interponer los correspondientes recursos, sino, mas aún, por no incurrir aquella composición en ningún vicio o irregularidad de carácter invalidante”.

Vista la escueta información remitida por la Universidad de Valladolid y atendiendo a la documentación obrante en el expediente, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. El punto inicial de estudio, dado el silencio de la Universidad de Valladolid, debe centrarse en comprobar si los alumnos citados en el escrito de queja son representantes de curso, pues dicha condición será fundamental para justificar su pertenencia a la Junta de Centro y a las diversas comisiones permanentes anteriormente enunciadas. Pues bien, si se observa el listado de alumnos que participan en la Junta de la Escuela facilitado por el autor de la queja, se comprueba entre tal listado a dichos alumnos. Estos mismos alumnos figuran en otros listados concernientes a la Comisión de Ordenación Académica, a la Comisión de Actividades Estudiantiles y a la Comisión Económica.

Por otra parte, se pudo comprobar, tanto en el sitio de internet <http://deleg.eup.uva.es/delegacion/delegados.html> como en la relación de delegados y subdelegados de la Escuela Universitaria Politécnica suscrita por la Presidenta de la Comisión Electoral, el listado de delegados de alumnos del curso 2001-2002 correspondientes a Ingeniería Técnica de Diseño Industrial, Ingeniería Técnica Industrial en sus especialidades de Electricidad, Electrónica, Mecánica, Química, e Ingeniería Técnica de Telecomunicaciones, en la especialidad de sistemas electrónicos, y en ningún caso figura como representante de los alumnos alguno de los tres alumnos enunciados por el autor de la queja. Incluso, una de las alumnas

citadas (página 4 del acta de la Junta de Escuela Extraordinaria de 31 de enero de 2002) reconoce explícitamente “su pertenencia a la Junta de Escuela aunque no es delegada de curso”.

En definitiva, los alumnos aludidos en el escrito de queja no tuvieron en el curso 2001-2002 la condición de representantes de curso. Sentada esta premisa básica, se estudiaron acto seguido los efectos que se derivaban de esta situación. Inicialmente, se razonó, atendiendo a la normativa propia de la Universidad de Valladolid, si era necesario poseer la condición de representante de curso para acceder a la Junta de Centro y a las comisiones permanentes.

El art. 195.2 de los Estatutos de la Universidad de Valladolid vigentes dispone que la participación de los estudiantes en la Junta de Centro será elegida por el Consejo de Representantes Estudiantiles de Centro de entre sus miembros, de acuerdo con lo establecido en el art. 149, letra a). Este último precepto contempla el Consejo de Representantes Estudiantiles de Centro, el cual estará formado por todos los representantes de curso de dicho Centro. Este Consejo elegirá de entre todos sus miembros a los representantes de los estudiantes en la Junta de Centro y al Delegado de Centro.

De la lectura conjunta de ambos preceptos, solamente puede extraerse una conclusión: la necesidad de poseer la condición de representante de curso para poder participar en primer lugar en el Consejo de Representantes Estudiantiles de Centro y, posteriormente, en la Junta de

Centro. O lo que es lo mismo, los Estatutos de la Universidad de Valladolid no permiten que alumnos que no tengan la consideración de representantes de curso puedan participar en la Junta de Centro.

Esta conclusión se percibe acaso con mayor claridad si cabe en el Reglamento Interno de Funcionamiento de la Escuela Universitaria Politécnica, aprobado en Junta de Escuela el 27 de abril de 1995 y por la Comisión Permanente de la Junta de Gobierno el 19 de julio de 1995. En el art. 30 de dicho Reglamento, se reitera la disposición de los arts. 149 y 151 de los Estatutos de la Universidad, relativa al Consejo de Representantes Estudiantiles de la Escuela, el cual estará formado por los representantes de cada curso del Centro. Asimismo, el art. 32 del Reglamento, en términos similares al art. 195.2 de los Estatutos de la Universidad, establece que los miembros del Consejo de Representantes Estudiantiles de la Escuela elegirán a sus representantes en la Junta de Centro, quienes ostentarán la representación del colectivo del alumnado ante los órganos de gobierno de la Escuela. Y finalmente, el art. 38 del Reglamento interno de la Escuela contempla, sin ningún género de dudas ni excepciones, que “las comisiones permanentes estarán formadas obligatoriamente por miembros de la Junta de Centro, y serán presididas por el Director que podrá delegar esta función en un miembro de la Junta”.

Todo ello nos llevó a interpretar que los tres alumnos aludidos en el escrito de queja, al no ser representantes de curso en el curso académico 2001-2002, no podían legalmente ni formar parte del Consejo de

Representantes Estudiantiles del Centro, ni menos aun de la Junta de Gobierno de la Escuela ni de sus comisiones permanentes. Por lo tanto, los nombramientos de los tres alumnos aludidos en la reclamación tanto para la Junta de Centro, como para las comisiones permanentes Académica, Económica y de Actividades Estudiantiles, mientras no sean representantes de curso, son contrarios a la legalidad vigente, por lo que deberían ser inmediatamente revocados.

Segunda. Una vez puesta de manifiesto la irregularidad que supone el nombramiento de los tres alumnos anteriormente citados para ser miembros de unos órganos colegiados, en tanto en cuanto no sean elegidos representantes de curso, se valoraron las consecuencias que implicaba su presencia sobre las decisiones que adopten esos órganos. Es decir, se trató de examinar la trascendencia que reviste la asistencia de los alumnos que no pueden formar parte de la Junta de Centro o de las distintas comisiones permanentes sobre la eficacia de las decisiones que adopten estos órganos.

El artículo 62.1, letra e) LRJPAC considera actos nulos de pleno derecho los actos de la Administración dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

Parece claro que el supuesto denunciado no se refiere a un acto en el que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, sino que simplemente se trata de un acto aprobado

por un órgano compuesto por un elevado número de personas, tres de las cuales no tienen derecho a participar en la aprobación de tal acto.

Por lo que se refiere al segundo supuesto, esto es, que se trate de un acto dictado prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, debe señalarse que no es nada fácil determinar en líneas generales cuáles son las normas que contienen esas reglas esenciales y que la determinación concreta deberá obedecer a las circunstancias singulares de cada asunto sometido a estudio. Así, se ha considerado, por ejemplo, que la inobservancia del quórum establecido da lugar a una infracción de una regla esencial, en tanto que el quórum se cumple o no se cumple, y si se adopta un acuerdo sin el quórum requerido, estaríamos ante un vicio de nulidad de pleno derecho.

Por el contrario, casos como el que ha dado lugar a esta resolución, no suponen ni una infracción total y absoluta del procedimiento legalmente establecido ni una vulneración de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, por lo que no podemos hablar de que se haya incurrido en nulidad de pleno derecho.

Diversas circunstancias del caso concreto, además de las referencias legales citadas anteriormente, justifican, a nuestro entender, que las actas aprobadas por la Junta de Centro de la Escuela Universitaria Politécnica de Valladolid no incurren en nulidad de pleno derecho. En primer lugar, porque dichas actas se aprobaron por asentimiento de los asistentes; en

segundo lugar, puesto que los principios de igualdad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y participación democrática han quedado plenamente salvaguardados, al haberse garantizado la intervención de los miembros en las distintas Juntas de Centro celebradas, en cuyo seno pudieron manifestar libremente sus opiniones; y, en tercer lugar, por el hecho ya indicado que de los ochenta y siete miembros de la Junta de Centro, únicamente existen tres que participan irregularmente. Todo ello nos lleva a concluir que las actas aprobadas en las Juntas de Centro en las que participaron los alumnos citados por el reclamante no son susceptibles de nulidad de pleno derecho. Sin embargo, dichas actas incurren en vicio de anulabilidad por infracción del ordenamiento jurídico al amparo del art. 63.1 de la Ley 30/1992, lo que no impide que las decisiones adoptadas en la Junta de Centro surtan sus efectos.

Tercera. Otra cuestión a valorar fue la relativa al cómputo de los plazos para la impugnación de los acuerdos adoptados por la Junta de Centro y si se ajusta a derecho la inadmisión a trámite del recurso presentado ante el Rectorado de la Universidad de Valladolid.

En lo que afecta a esta reclamación, esta Procuraduría comparte el criterio del Rectorado de la Universidad de Valladolid de que el plazo para impugnar los acuerdos de las Juntas de Centro es de un mes, computable en el caso de impugnación de acuerdos por los propios miembros del órgano colegiado, desde la fecha de adopción de tales acuerdos, conforme con una Jurisprudencia consolidada en el ámbito local, que puede trasladarse al

ámbito universitario por indudable analogía de razón (STS de 24 de julio de 1995 y 14 de enero de 1998). En consecuencia, y teniendo en cuenta que el recurso de alzada debe interponerse en el plazo de un mes desde que se adoptó el acto impugnado (art. 115 de la Ley 30/1992), la inadmisión realizada por el Rectorado de la Universidad de Valladolid se realizó de plena conformidad a la legalidad vigente.

Cuarta. Finalmente, se hizo una breve referencia a la obligación legal que tiene el Presidente de un órgano colegiado de asegurar el cumplimiento de las leyes (art. 23.1.e) de la Ley 30/1992), deber extensible al resto del ordenamiento jurídico. En este sentido, parece claro que quien asuma la Presidencia de la Junta de Centro deberá garantizar que los miembros de la misma cumplan los requisitos que los Estatutos de la Universidad y el Reglamento Interno de la Escuela les impongan. En consecuencia, el Presidente de la Junta de Centro tendrá que promover el cese inmediato como miembros de la Junta de aquellos representantes de los alumnos que no formen parte del Consejo de Representantes Estudiantiles del Centro.

Es cierto que la composición de la Junta de Centro y de las comisiones permanentes es un acto administrativo firme no susceptible de impugnación por haber transcurrido los plazos legales para interponer los correspondientes recursos. Pero dicho razonamiento no es incompatible con el hecho de que esa composición adolece de un vicio de anulabilidad al reconocerse la condición de miembros a tres personas que no pueden

legalmente asumir dicha condición, por lo que, en definitiva, habrán de revocarse tales nombramientos, no pudiéndose sostener la legalidad de los mismos.

La resolución dirigida al Rectorado de la Universidad de Valladolid fue la siguiente:

“Que de conformidad con lo dispuesto en los arts. 149, letra a) y 195.2 de los Estatutos de la Universidad de Valladolid y 30, 32 y 38 del Reglamento Interno de Funcionamiento de la Escuela Universitaria Politécnica se adopten las actuaciones pertinentes para revocar los nombramientos de los tres alumnos citados por el autor de la queja como miembros de la Junta de Centro de la Escuela Universitaria Politécnica de Valladolid y de las comisiones permanentes de las que formen parte, en el caso de que en la fecha sigan sin tener la condición de representantes de curso y, por ende, no puedan formar parte del Consejo de Representantes Estudiantiles del Centro. Dicha propuesta se hace extensible a todos aquellos miembros en la actualidad de la Junta de Centro que no sean representantes de curso en el presente curso académico 2002-2003”

La Universidad de Valladolid decidió aceptar la resolución . En efecto, se informó que en la actualidad dos de los tres alumnos aludidos ya no formaban parte de la Junta de Centro ni de ninguna de sus comisiones permanentes y que la tercera alumna era representante de curso y miembro

de la Junta de Centro. Asimismo, se indicó que la totalidad de alumnos que forman parte de las comisiones permanentes eran miembros de la Junta de Centro.

4.3. Reintegro de subvenciones concedidas por una Diputación Provincial

El expediente de queja **Q/2075/03** se deriva de la tramitación realizada por la Diputación Provincial de Salamanca del procedimiento de reintegro de la subvención, de 1.217.000 pesetas, concedida al autor de la queja por Acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 28 de diciembre de 1999, para la contratación de un trabajador menor de 25 años inscrito en el Inem como desempleado.

El motivo principal de la reclamación se centraba fundamentalmente en el considerable retraso que se ha producido en la tramitación del procedimiento administrativo de reintegro de la ayuda concedida, lo que ha ocasionado al beneficiario de la ayuda un importante perjuicio económico, tanto en lo que se refiere a la generación de intereses desde el momento del pago de la subvención (28 de abril de 2000) hasta la fecha en que se acordó la procedencia del reintegro (3 de septiembre de 2003), como en lo concerniente a los gastos de mantenimiento del aval exigido por la convocatoria.

En relación con dicha convocatoria, se advirtió que su regulación no era del todo precisa en atención al hecho subvencionable.

Concretamente, una de las obligaciones principales era la de garantizar la estabilidad del puesto de trabajo durante un periodo de dos años a partir de la concesión de la ayuda (Base 4, letra g), circunstancia que debía acreditarse por el beneficiario de la subvención mediante el modelo de cotización TC-2 sellado, correspondiente al mes en el que el trabajador cumpliera la primera y la segunda anualidad desde la concesión de la ayuda (Base 16.2). Esta regulación, interpretada sistemáticamente, da lugar a una contradicción reconocida explícitamente por el Viceinterventor de la Diputación Provincial.

El criterio de exigir la estabilidad del contrato subvencionado durante dos años a partir de la concesión de la ayuda resulta un criterio, a mi entender, injusto para los posibles beneficiarios de las ayudas convocadas, pues si lo que se trata es de fomentar la creación de puestos de trabajo con una duración mínima de dos años, parece mucho más lógico que la fecha inicial de cómputo sea la de inicio de la relación laboral y no la de la concesión de la ayuda. En este último caso, que es el que se ha contemplado en la convocatoria de ayudas objeto de esta resolución, nos encontramos con empleadores que, dependiendo de la fecha de concesión de la ayuda, van a verse obligados a mantener el puesto de trabajo por un periodo mayor que otros. Por ejemplo, siendo la fecha de concesión de la ayuda el 28 de diciembre de 1999, el empresario que contrató al trabajador el 2 de junio va a tener una obligación de mantener el puesto de trabajo más tiempo que el empresario que realizó la contratación el 25 de septiembre, a

pesar de que el importe de la ayuda que se concede a ambos, siempre y cuando la jornada laboral sea coincidente, es el mismo.

Sin embargo, la base de la convocatoria impone una obligación a los beneficiarios de mantener los puestos de trabajo durante los dos años siguientes a la concesión de la ayuda, obligación que tiene que ser cumplida para justificar el derecho a la subvención. Por lo tanto, la decisión de solicitar el reintegro parcial de la subvención concedida por el periodo en que el contrato de trabajo subvencionado no ha cubierto los dos años exigidos por la convocatoria se ha adoptado de plena conformidad al ordenamiento jurídico y no parece suscitar duda alguna respecto al fondo del asunto.

Dejando al margen las cuestiones relativas a la convocatoria, y centrándonos en el objeto principal de la queja, esto es, la reclamación de un alto importe de intereses debido a la excesiva lentitud en la tramitación del expediente administrativo de reintegro de la ayuda percibida por el reclamante, debe sintetizarse el procedimiento seguido por la Diputación Provincial de Salamanca para poder realizar a continuación una serie de consideraciones.

Según se expone en el informe remitido por esa Diputación Provincial, la solicitud de subvención se presentó el 2 de junio de 1999 y la fecha de concesión de la ayuda fue el 28 de diciembre de 1999. A lo largo del año 2000 (los días 30 de junio y 22 de diciembre de 2000) se solicitó al beneficiario de la ayuda que justificase la sustitución del trabajador

subvencionado. Más de quince meses después, el día 9 de abril de 2002, la empresa atendió los citados requerimientos, aportando más documentación el 6 de mayo. El 24 de enero de 2003 se requiere de nuevo al empresario, quien aporta la documentación solicitada el 4 de febrero. A partir de esa fecha, se elabora un informe-propuesta por el Departamento de Intervención, el cual es fiscalizado más de tres meses después, exactamente el 15 de mayo. En esa fecha, el expediente se encuentra concluso, por lo que únicamente restaría la adopción del acuerdo por la Comisión de Gobierno de esa Diputación Provincial, lo que se realizó el pasado 3 de septiembre.

La tardanza en la tramitación del procedimiento de reintegro lleva, así pues, según se hace constar en el informe de la Diputación Provincial, a la reclamación de intereses desde el 28 de abril de 2000 (fecha de pago de la ayuda) hasta el 27 de agosto de 2003 (fecha prevista de adopción del acuerdo de reintegro).

Como fecha de iniciación del expediente de reintegro de la subvención, pese a no existir un acuerdo formal de iniciación, debe considerarse el día 22 de abril de 2002, al ser éste el día en que el coordinador de la convocatoria de ayudas a la contratación remite al beneficiario de la ayuda el requerimiento del TC-2 del mes último en que prestó servicios el trabajador subvencionado al objeto de determinar la cantidad objeto de reintegro, advirtiéndolo del posible reintegro del importe total de la ayuda concedida más los correspondientes intereses de demora.

El requerimiento fue atendido en tiempo y forma por el beneficiario de la subvención, y sin motivo aparente, el procedimiento se suspende hasta el 23 de enero de 2003, fecha en la cual el coordinador solicita documentación adicional al interesado.

El cálculo de los intereses parece ser correcto, si bien en el informe remitido por la Diputación se constata un error aritmético en lo concerniente al año 2003, en el cual se hace constar un importe de 90,90 €, cantidad que traducida a las antiguas pesetas no significa 3.667 pesetas, sino 15.124.

Como referencia fundamental, se subrayó que el procedimiento de reintegro seguido por la Diputación Provincial de Salamanca se había seguido con gran lentitud e incumpliendo los plazos para dictar resolución, de conformidad con lo establecido en el art. 42 LRJPAC.

En opinión de esta Procuraduría no parece razonable que por motivos de organización interna de esa Administración (carencia de personal o disolución de la unidad de fiscalización de las ayudas) se prolongue el procedimiento de reintegro desde el 22 de abril de 2002 hasta el 3 de septiembre de 2003, esto es más de 16 meses, cuando esa Diputación, en desarrollo de sus potestades autoorganizatoria y presupuestaria, podría haber abordado la contratación de un trabajador o la atribución temporal de las funciones de fiscalización de estos expedientes de ayuda de fomento del empleo a algún empleado de la Diputación.

Este considerable retraso en la fiscalización de las ayudas ha dado lugar no solamente a una importante cuantía de los intereses, sino a unos gastos de mantenimiento del aval que exigía la convocatoria a todos los interesados para que pudieran acceder a la ayuda.

Así pues, el problema no es la procedencia de la devolución de la ayuda indebidamente percibida por no mantener el puesto de trabajo subvencionado durante un periodo de dos años, algo que parece claro, sino los intereses generados en los años 2000, 2001, 2002 y 2003, debido a la deficiente gestión realizada por la Diputación Provincial, de los cuales se hace responsable al empresario.

Desde el punto de vista de la normativa reguladora del procedimiento administrativo, el procedimiento de reintegro seguido por esa Diputación, a tenor de lo informado, adoleció de algunas irregularidades.

En primer lugar, hay que hacer referencia a la caducidad del procedimiento. El art. 44.2 LRJPAC dispone que en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, como ocurre en el supuesto que nos ocupa, se producirá la caducidad y que, en estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones con los efectos previstos en el art. 92.

El art. 92 del citado texto legal, por su parte, advierte, en relación con los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, que, producida la paralización del expediente por causa imputable al mismo, se producirá la caducidad del procedimiento, cuando haya transcurrido un plazo de tres meses.

En el supuesto de la reclamación, deben ponerse de manifiesto varias circunstancias que justificarían la caducidad del procedimiento de reintegro de la ayuda solicitada. Teniendo en cuenta que no existe un acuerdo formal de iniciación del expediente de reintegro, habría que considerar como tal iniciación la comunicación que en fecha 22 de abril de 2002 se dirige al beneficiario de la ayuda para que aporte la documentación justificativa del cumplimiento de las obligaciones asumidas como consecuencia del otorgamiento de la ayuda, advirtiéndole que, en caso contrario, se procederá al reintegro de la ayuda con sus correspondientes intereses. Desde esa fecha hasta el día 24 de enero de 2003, esto es más de ocho meses después, tal y como se hace constar en el informe remitido por la Diputación Provincial, no se realiza ningún tipo de actuación administrativa, motivo por el cual y en cumplimiento de lo establecido por los preceptos legales anteriormente mencionados, se llega a la conclusión de que se ha producido la caducidad del procedimiento.

Si se sigue observando el calendario de actuaciones seguidas en el curso del procedimiento, desde que se elabora el informe-propuesta del coordinador de fondos europeos el día 7 de febrero hasta que se fiscaliza

por el Viceinterventor el día 15 de mayo de 2003 transcurren más de tres meses, y de nuevo vuelven a transcurrir más de tres meses hasta que el día 3 de septiembre de 2003 la Comisión de Gobierno de la Diputación Provincial adopta finalmente la resolución de reintegro de la ayuda.

En definitiva, desde que se puede entender iniciado el procedimiento de reintegro hasta que finaliza con el acuerdo de la Comisión de Gobierno transcurren más de dieciocho meses, lo que ha generado unos intereses y unos gastos de mantenimiento del aval exigido por la convocatoria, los cuales, en mi opinión, no deberían ser repercutidos en su integridad al beneficiario de la ayuda.

Desde otro punto de vista, ha existido una deficiente tramitación del procedimiento de reintegro de la subvención, de la cual no se puede hacer responsable al empresario, y tal deficiencia no se puede justificar ni en la carencia de personal, dado que la Diputación Provincial dispone de potestad autoorganizatoria para adaptar sus medios personales a las necesidades que tenga en cada momento, ni en la celebración de elecciones locales, pues la constitución de la nueva Corporación y consiguiente disolución de la anterior no debería constituirse como impedimento para la adopción de acuerdos puramente administrativos o burocráticos como pudieran ser la tramitación de expedientes de ayudas públicas.

Este razonamiento tiene que ponerse en conexión con la obligación de las administraciones públicas de dictar resolución expresa y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación (art. 42 LRJPAC). Dicha

obligación va unida indisolublemente a la fijación de un plazo máximo en el que debe dictarse dicha resolución expresa.

El apartado tercero del citado art. 42 contempla que el plazo máximo para dictar resolución, cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, será de tres meses. Este plazo, en los procedimientos iniciados de oficio, como es el caso del expediente de reintegro de la subvención iniciado por esa Diputación Provincial, comienza a computar desde la fecha del acuerdo de iniciación, es decir, el 22 de abril de 2002.

Considerando que la normativa de subvenciones vigente en la fecha que se inició el expediente de reintegro no establecía un plazo máximo para dictar resolución expresa, habrá que acudir a la regla general del plazo de tres meses aludido en el art. 42.3 LRJPAC, por lo que la fecha en que debió dictarse la resolución de reintegro sería el 22 de julio de 2002. Esto nos lleva al razonamiento de que los intereses y los gastos de mantenimiento del aval exigibles a los beneficiarios de las ayudas no podrán extenderse indefinidamente en el tiempo hasta que la Diputación Provincial tenga a bien dictar la oportuna resolución de reintegro, sino que únicamente deberían ser exigibles en el periodo de tres meses que la Ley le otorga para dictar tal resolución.

En conclusión, el procedimiento de reintegro de subvenciones carece de una normativa reguladora como procedimiento especial, por lo que serán de aplicación las reglas del procedimiento administrativo general,

singularmente, lo relativo a la caducidad del procedimiento y a la obligación de dictar resolución expresa en el plazo determinado en la Ley. Por consiguiente, de los incumplimientos de la normativa de procedimiento administrativo no puede hacerse responsable a los administrados, lo que implica en el asunto objeto de esta resolución que el abono de los intereses y de los gastos originados por el aval exigido por la convocatoria han sido asumidos totalmente por los beneficiarios de las ayudas.

La resolución que se remitió a la Diputación Provincial de Salamanca fue la siguiente:

“Que habiéndose producido por esa Diputación Provincial un incumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa en el plazo de tres meses desde la iniciación del expediente de reintegro de la subvención de fomento del empleo percibida por el autor de la queja, en virtud de lo dispuesto en el art.. 42.3 LRJPAC, se proceda por esa Diputación Provincial a devolver al beneficiario de la ayuda el importe de los intereses y de los gastos del aval generados tras la fecha en que se tuvo que dictar la resolución de reintegro”.

En respuesta a esta resolución, la Diputación Provincial de Salamanca remitió informe del Coordinador de Fondos Europeos, en el que se recogían las propuestas contenidas en aquélla.

DEPARTAMENTO II

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

**DEPARTAMENTO DE DEFENSA DEL ESTATUTO DE
AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO
DE CASTILLA Y LEÓN**

**1. ANÁLISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL
ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN**

Como consecuencia de la tramitación de expedientes, tanto iniciados de oficio como a instancia de parte, no se han puesto de manifiesto irregularidades que nos hayan hecho plantearnos la oportunidad de actuar en defensa del Estatuto de Autonomía, instando la interposición del pertinente recurso de inconstitucionalidad ni del conflicto de competencias.

En la misma línea, y como consecuencia también de la tramitación de los referidos expedientes, puede afirmarse que no se ha tenido conocimiento de vulneraciones del Estatuto de Autonomía por actos de las Cortes de Castilla y León, ni por actos de las Corporaciones Locales, que entrañen violación del referido Estatuto.

Tampoco se ha podido comprobar la existencia de reglamentos autonómicos antiestatutarios. A este respecto, ya en las primeras lecturas de la Ley del Procurador del Común tuvimos ocasión de comprobar que el art. 30 es transcripción casi literal del precepto equivalente de la Ley del Justicia de Aragón -art. 34- salvo que en éste se contempla tanto la infracción del

Estatuto de Autonomía como del ordenamiento jurídico aragonés por parte de los reglamentos autonómicos, mientras que nuestra Ley omite igual referencia a nuestro ordenamiento jurídico autonómico, omisión que puede dar lugar -como así ha acontecido- a que se reduzca el alcance de nuestras funciones tutelares en este caso.

Ello no obstante, debe destacarse el escrito (teniendo en cuenta la función de defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León que a esta Procuraduría atribuye la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León) que esta Institución dirigió a la Mesa de las Cortes el pasado 27 de octubre, a raíz de la aprobación por parte del Gobierno Vasco de una propuesta de “Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”.

A juicio de esta Procuraduría, dicha propuesta contradecía lo dispuesto en el vigente art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, respecto a la posibilidad de agregación a la Comunidad Autónoma vasca de otros territorios o municipios enclavados en su totalidad en otras Comunidades Autónomas, circunstancia ésta aplicable al enclave burgalés de Treviño.

El objeto de la reformaba radicaba en que el Estatuto vigente en su art. 8, letra a), al regular la agregación de nuevos territorios a la Comunidad vasca, recoge de forma expresa, como requisito necesario, la audiencia de la Comunidad Autónoma o provincia a la que pertenezcan los territorios o

municipios a agregar, audiencia que es suprimida en el art. 2 de la propuesta de Estatuto Político anteriormente mencionada.

2. ACTUACIONES DE INTERÉS GENERAL RELATIVAS A QUEJAS TRAMITADAS POR EL DEPARTAMENTO

2.1. Protección de los derechos constitucionales

2.1.1. Libertad religiosa

Los expedientes de queja **Q/1848/01** y **Q/349/02**, tenían como denominador común la actuación de la administración educativa en diversas cuestiones relacionadas con la libertad religiosa. En concreto, la primera queja se refería a un conflicto que al parecer se repite en diversos puntos de la geografía regional. En primer lugar, se decía que el Colegio Público al que asiste la hija del autor de la queja informó que se iban a impartir clases de religión a los alumnos de segundo curso de Educación Infantil y que los padres que no aceptasen la propuesta deberían firmar un documento adjunto. En contradicción con este criterio, el interesado afirma que la Confederación Española de Padres de Alumnos confirmó que el Colegio Público tendría que limitarse a propiciar las clases de religión a aquellos padres que lo solicitasen de manera expresa, por lo que estimaba improcedente el procedimiento de actuación del citado Colegio. Por otro lado, se hacía referencia a que el Colegio Público al cual asiste su hija no preparó ningún tipo de actividades complementarias alternativas a la clase de religión, “porque éstas no se especifican en ninguna parte, según habían

comunicado al Colegio desde la Inspección de Educación”. Finalmente, se declaraba en el escrito de queja que se había tenido conocimiento, a través de otros padres de alumnos y de una Federación de Padres de Alumnos de la provincia en la que reside, que las situaciones denunciadas se han repetido en otros colegios, llegándose a dar el caso de que “incluso se ha comunicado sencillamente a los padres que comprasen el libro de religión”.

La petición formulada por el autor de la queja se reconduce a tres cuestiones:

1.- La reglamentación de la forma correcta en la que los padres pueden acceder a las clases de religión.

2.- El respeto del derecho de los padres a no manifestarse expresamente sobre sus opciones ideológicas en materia religiosa.

3.- El establecimiento claro y preciso de las materias optativas, alternativas a la religión, para evitar una posible discriminación de los alumnos.

Por su parte, la segunda queja, en similares términos a la anteriormente expuesta, alegaba que durante el curso 2001-2002 se había establecido en los centros públicos la enseñanza de la religión para los alumnos de educación infantil de entre tres y cinco años de edad, lo que, al entender del autor de la queja, vulneraba gravemente la Ley, al no tenerse en cuenta para nada a los consejos escolares. Asimismo, se consideraba que “imponer la enseñanza religiosa al ciclo infantil de 3 a 5 años vulnera la

Orden sobre enseñanza religiosa en educación infantil de 3 de noviembre de 1993”, en tanto que dicho texto reglamentario establece la voluntariedad de recibir clases de religión, para lo cual se impartirá dicha enseñanza a los niños y niñas cuyos padres lo soliciten en el horario específico que se determine al efecto. Se alegaba también que “mientras en la Educación Primaria, Secundaria y de Bachiller se establece una Resolución de 16 de agosto de 1995 para regular la alternativa a la religión que aparece en el *BOE* de 6 de septiembre de 1995, no hay nada sobre tal alternativa en Educación Infantil, de 3 a 5 años”. La solicitud, en este segundo caso, se concretaba en la supresión inmediata de la impartición de clases de religión en el ciclo de Educación Infantil de 3 a 5 años.

Atendiendo a las reclamaciones expuestas en los escritos de queja y a las argumentaciones realizadas por la entonces Consejería de Educación y Cultura en el informe remitido a esta Procuraduría, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Desde un punto de vista formal, debe examinarse si se adapta a la legalidad vigente la decisión de la Consejería de Educación y Cultura de no dar contestación expresa al escrito remitido por la Asociación reclamante, en el cual se solicitaba la retirada de los crucifijos en los centros escolares públicos así como la supresión de las clases obligatorias de religión en el ciclo de Educación Infantil. En este sentido, el informe de la Consejería de Educación y Cultura reconoce que no se ha producido una contestación expresa de la petición de la precitada Asociación Cultural, si

bien significa que *“desde esta Consejería no se destinan fondos para la inclusión de símbolos religiosos en los Centros de Enseñanza”*.

Pues bien, la falta de respuesta de la Consejería de Educación y Cultura se valoró a la luz de lo dispuesto en el art. 42 LRJPAC. Dicho precepto, como bien es sabido, 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 su párrafo tercero, a los que no es reconducible el presente supuesto.

En fin, el escrito presentado por el colectivo autor de la queja parece encontrarse enumerado dentro del ámbito de aplicación de la letra g) del art. 35 LRJPAC, disposición que proclama el derecho de los ciudadanos a obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones o solicitudes que se propongan realizar. Evidentemente, tal derecho perderá toda su efectividad cuando, como en este caso ha acontecido, los órganos administrativos optan por no contestar a las peticiones que se les formulen.

Segunda. Entrando a examinar las cuestiones de fondo de las reclamaciones, debe partirse, ante todo, del hecho de que la obligatoriedad de la enseñanza de la religión en el ciclo de Educación Infantil es una decisión que va más allá de las competencias que tiene la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia educativa y que, por consiguiente, la legislación que está actualmente en vigor es la misma que se aplicaba

cuando las competencias en materia educativa radicaban en manos de la Administración del Estado.

La primera referencia legal pasa obligadamente por la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, según la cual la enseñanza de la religión ha de ajustarse a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español.

Esta previsión ha sido desarrollada posteriormente en la Orden de 3 de noviembre de 1993, del Ministerio de Educación y Ciencia, que establece el currículo de religión católica y le asigna un tiempo específico en la jornada escolar, y en el RD 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la religión. En efecto, el art. 1 del citado Real Decreto (texto reglamentario que tiene el carácter de norma básica a tenor de lo expuesto en su Disposición Final Primera) dispone que “conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, y en el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979, la enseñanza de la religión católica se impartirá en los centros docentes de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, tanto públicos como privados, sean o no concertados estos últimos, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”. En consecuencia, se puede concluir que la enseñanza de la

religión tiene que figurar preceptivamente entre las áreas o materias de los diferentes niveles educativos, no obstante lo cual, la enseñanza de la religión católica será, en todo caso, de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos.

Esto es, mientras no se revise el Acuerdo firmado por el Estado Español y la Santa Sede, todos los centros docentes tienen la obligación jurídica de incluir en su oferta educativa la enseñanza de la religión católica para los niños y niñas cuyos padres así lo soliciten dentro de la jornada escolar y en un horario específico, proporcional al que se asigna a esta área en la Educación Primaria (art. tercero de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 3 de noviembre de 1993). En definitiva, la Administración Educativa estará obligada a ofertar la enseñanza de la religión católica, en tanto en cuanto no se revise el Acuerdo con la Santa Sede de 3 de enero de 1979. Y no debe olvidarse que la revisión del citado Acuerdo está atribuida a la competencia exclusiva del Estado, por lo que obviamente esa posible revisión es una decisión que sobrepasa las competencias asumidas en materia educativa por la Comunidad de Castilla y León.

Tercera. Como se acaba de razonar y de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo suscrito en 1979 con la Santa Sede, los centros docentes, independientemente de su naturaleza o titularidad, deberán ofertar la enseñanza de la religión católica en el segundo ciclo de Educación Infantil. Ahora bien, como la aceptación de la enseñanza de la religión para los

alumnos va a depender de la voluntad de sus padres, se plantea, acto seguido, la necesidad de buscar materias alternativas para los niños que no asistan a las clases de religión.

Respecto a esta cuestión, el art. 3.2 del RD 2438/1994, de 16 de diciembre, dispone que “para los alumnos que no hubieran optado por seguir enseñanza religiosa los centros organizarán actividades de estudio alternativas, como enseñanzas complementarias, en horario simultáneo a las enseñanzas de religión”. Se precisa igualmente que “dichas actividades, que serán propuestas por el Ministerio de Educación y Ciencia y por las administraciones educativas que se encuentren en pleno ejercicio de sus competencias en materia de educación tendrán como finalidad facilitar el conocimiento y la apreciación de determinados aspectos de la vida social y cultural, en su dimensión histórica o actual, a través del análisis y comentario de diferentes manifestaciones literarias, plásticas y musicales y contribuirán, como toda actividad educativa, a los objetivos que para cada etapa estén establecidos en la Logse”.

En la información que esta Procuraduría solicitó a la Consejería de Educación y Cultura se requirió que se precisaran las materias alternativas a la religión de las que disponen los niños de segundo ciclo de Educación Infantil que no asisten a clases de religión católica. La contestación remitida por la Consejería se limitaba a transcribir sumariamente los arts. 1 y 3.2 del RD 2438/1994, sin aclarar en ningún momento qué materias se configuraban como alternativas a la religión. Por lo tanto, podría llegarse a

la conclusión de que, en principio, no están determinadas con claridad las materias optativas a la religión para los niños que no asistan a dicha clase en el segundo ciclo de Educación Infantil, situación ésta que podría en entredicho el mandato del art. 3.2 del aludido Real Decreto concerniente a la obligación de los centros de organizar actividades alternativas a la religión y en horario simultáneo a esta enseñanza.

Es cierto que los consejos escolares de las escuelas de educación infantil son quienes establecen las directrices para la elaboración, aprobación y evaluación del proyecto educativo, de conformidad con lo regulado por el art. 21 del RD 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Centros de Educación Primaria y también corresponde a dichos consejos escolares la aprobación y evaluación de la programación general del centro, respetando los aspectos docentes que competen al claustro de profesores. Si se pone en relación este precepto con el art. 3.2 del RD 2438/1994, se puede concluir que la organización de las actividades alternativas a la religión se realizará por los centros docentes en horario simultáneo a las enseñanzas de religión, atendiendo a las propuestas de la administración educativa.

En definitiva, lo que se tiene que garantizar es que los niños de segundo ciclo de Educación Infantil que no asistan a clases de religión puedan recibir en el horario en que se imparte esa clase otras materias alternativas, las cuales deben ser definidas y especificadas de la mejor

manera posible. Por consiguiente, parece recomendable que la Consejería de Educación y Cultura proceda a un establecimiento claro y preciso de las materias alternativas a la religión, y, de este modo, dar satisfacción al mandato del art. 3.2 del RD 2438/1994, de 16 de diciembre.

Cuarta. La última cuestión aludida en los escritos de queja es la relativa al respeto del derecho del art. 16.2 CE, precepto en el que se contempla que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. En el caso de las quejas, la posible vulneración se produciría, en opinión de los autores de las mismas, en el momento en que los centros docentes obligan a los padres a manifestar expresamente la decisión de que sus hijos no reciban enseñanza religiosa. Entienden, en consecuencia, que el proceso correcto sería el contrario, esto es, que los centros docentes solicitaran a los padres de los alumnos que así lo desearan la autorización para que sus hijos asistieran a la enseñanza de religión.

Respecto al procedimiento para que los padres de alumnos decidan que sus hijos reciban enseñanza de religión católica no se dijo nada en el informe remitido por la Consejería de Educación y Cultura, a pesar de haber sido solicitado dicho extremo en el requerimiento realizado por esta Institución. No obstante, cabía interpretar que no se había dictado ningún tipo de normativa por la Comunidad de Castilla y León.

Como premisa básica, se subrayó que el art. 2.1, letra a) de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, dispone que “la libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con

la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a profesar las creencias que libremente elija o no profesar ninguna, cambiar de confesión o abandonar la que tenía, manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de ellas, y abstenerse de declarar sobre ellas”.

Por su parte, el art. 3.1 del RD 2438/1994 dispone que “los padres o tutores de los alumnos manifestarán voluntariamente el deseo de cursar las enseñanzas de religión y que los centros docentes recabarán expresamente esta decisión en la primera inscripción del alumno en el centro o al principio de cada etapa. Y desde otro punto de vista, el art. tercero de la Orden de 3 de noviembre de 1993, del Ministerio de Educación y Ciencia, explicita que “las enseñanzas correspondientes al área de religión católica se impartirán a los niños cuyos padres así lo soliciten dentro de la jornada escolar en un horario específico, proporcional al que se asigna en esta área en la Educación Primaria”. Es decir, la iniciativa deberá partir siempre de los padres que quieran la enseñanza de religión para sus hijos y no de los colegios públicos correspondientes.

El Tribunal Constitucional se ha manifestado en diversas ocasiones sobre la dimensión subjetiva del derecho a la libertad ideológica y religiosa. Por lo que se refiere al caso puntual que nos viene ocupando, resulta paradigmática la STC 19/1985, la cual ha destacado que “el derecho fundamental recogido en el art. 16 CE comprende, junto a las modalidades de la libertad de conciencia y de pensamiento, íntimas y también

exteriorizadas, una libertad de acción, respecto de las cuales el art. 16.2 establece un acotamiento negativo en cuanto dispone que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su conciencia, religión o creencias”.

En otros términos, el Auto del Tribunal Constitucional 40/1999 matizó que “la falta de constancia en los expedientes académicos puede reputarse consecuencia lógica de la renuncia a ejercer el derecho de opción expresa, amparada por el acotamiento negativo que de las libertades de conciencia y pensamiento se establece en el art. 16.2 CE”.

Teniendo en cuenta las alegaciones realizadas por los interesados en los escritos de queja y que no se tiene constancia de normativa autonómica alguna que regule la forma en que los padres pueden decidir sobre el acceso en el ciclo de Educación Infantil a las clases de religión de sus hijos, podría darse el caso de que los centros públicos docentes dependientes de la Consejería de Educación y Cultura mantuvieran distintos criterios de actuación, en el sentido de que unos centros podrían exigir la manifestación explícita de la voluntad de los padres de que sus hijos no van a recibir clases de religión y otros colegios, por el contrario, podrían seguir una línea distinta de actuación.

Finalmente y ante una posible existencia de modos diferentes de actuación en lo diversos colegios públicos adscritos a la entonces Consejería de Educación y Cultura, es necesario aludir al principio de coordinación de la actuación administrativa reconocido en el art. 103 de la Carta Magna. Este precepto constitucional viene reproducido para nuestra

Comunidad Autónoma en el art. 31.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en atención al cual, la Administración de la Comunidad de Castilla y León sirve con objetividad los principios generales y actúa de acuerdo con los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al derecho. Parece claro que de conformidad con este principio de coordinación, y caso de que no se haya realizado hasta la fecha, la administración educativa deberá dictar las instrucciones pertinentes con el fin de que todos los centros docentes adopten el mismo procedimiento de actuación en el acceso de los alumnos a la enseñanza de la religión católica, de modo que se garantice que en ningún caso se pueda exigir a los padres de los alumnos la manifestación explícita de su voluntad contraria a que sus hijos reciban la enseñanza de la religión católica.

Por cuanto antecede, se adoptó la siguiente resolución:

“1.- Que de conformidad con lo establecido en el art. 42 LRJPAC, y con el fin de satisfacer el derecho constitucional de petición regulado por Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, se dé respuesta expresa por esa Consejería de Educación y Cultura a cuantas peticiones se formulen por los ciudadanos -siempre en el sentido que estime oportuno la Consejería respecto al fondo del asunto- y, en concreto, a la petición formulada por la Asociación reclamante.

2.- Que con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el art. 3.2 del RD 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la Religión, y, caso de no haberse abordado ninguna actuación hasta la fecha, se adopten por la Consejería de Educación y Cultura cuantas medidas sean necesarias con el fin de garantizar que los alumnos de segundo ciclo de Educación Infantil que no cursan enseñanzas de religión, puedan recibir enseñanzas alternativas a esta materia. En este sentido, esta Procuraduría entiende que sería necesaria una regulación detallada y precisa de las materias alternativas a la religión, tal y como ocurre en la Enseñanza Primaria, Secundaria y Bachillerato.

3.- Que se acometan las medidas que garanticen en todo caso el derecho reconocido en el art. 16.2 CE y en el art. 2.1.a) de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, relativo a que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. En el supuesto que nos ha ocupado, y en aras del principio de coordinación administrativa reconocido en el art. 31.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se trataría de elaborar una Instrucción de aplicación a todos los Colegios públicos, que reglamente la forma correcta en que los padres deben manifestar el deseo de que sus hijos cursen la enseñanza de religión, de modo que se respete siempre el derecho de los padres,

que no deseen dicha enseñanza, a no manifestar expresamente su voluntad”.

Respecto a la propuesta de elaborar una regulación detallada y precisa de las materias alternativas a la religión en el segundo ciclo de Educación Infantil, la Consejería significó que *“se está a la espera de la publicación y entrada en vigor del Real Decreto relativo a las enseñanzas comunes de la Educación Infantil”* y que *“a efectos de impartición y contenidos curriculares del Área de Formación Básica en el hecho religioso se seguirán los criterios que se establecen para el Área de Sociedad, Cultura y Religión y que se determinan en la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación”*.

En lo concerniente a la adopción de medidas tendentes a garantizar en todo caso el derecho reconocido en el art. 16.2 CE y en el art. 2.1.a) de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, relativo a que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias, la Consejería de Educación y Cultura se informaba que *“desde el órgano competente de esta Consejería se oficiará a todas las direcciones provinciales un recordatorio de la normativa para que desde la Inspección Educativa se dé cumplimiento a las mismas”*. Posteriormente, se remitió copia de la Instrucción de 5 de junio de 2003, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, por la que se organizan las actuaciones correspondientes a la finalización del curso 2002-2003, en la cual se disponía explícitamente que, en todo caso, debía entenderse que

aquellos alumnos que no manifestasen expresamente su deseo de cursar Religión, por sí mismos, si fuesen mayores de edad o por sus padres o tutores, en caso contrario, realizarían como enseñanzas complementarias actividades de estudio alternativas.

2.1.2. Objeción de conciencia médica

En el expediente de queja **Q/136/03**, se llegó a la conclusión de que no existía, en principio, actuación irregular por parte de la Administración. Sin embargo, a la vista de la cuestión planteada, se realizaron algunas consideraciones al respecto.

El motivo de la queja radicaba en la atención recibida por la autora de la queja en el Hospital General Yagüe de Burgos a partir de su ingreso, a consecuencia de un oligoamnios severo, lo que produjo un aborto espontáneo tardío. El problema principal se concreta en el hecho de que el tiempo que transcurrió entre el ingreso y la intervención que puso fin al proceso fue de cinco días y que dicho retraso, al parecer, se debió a supuestos problemas morales que podrían tener algunos médicos de ese hospital para realizar parte de su trabajo.

Por otro lado, se hacía referencia al trato vejatorio al que presuntamente fue sometida por una parte de los médicos del citado centro hospitalario y se afirmaba que *“si el Sistema Público de Salud permite que determinados profesionales se nieguen a realizar una parte de su trabajo por supuestos conflictos morales, debería prever esta circunstancia y, en*

cada puesto de trabajo, tener el número de profesionales necesarios para que el trabajo se lleve a cabo”.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió a la Gerencia Regional de Salud con el fin de obtener la información necesaria sobre la atención recibida por la autora de la queja durante su estancia en el Hospital General Yagüe de Burgos y, en particular, sobre la existencia de posibles conflictos entre las convicciones morales y las obligaciones profesionales de los facultativos que la atendieron.

Pues bien, según informó la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, la interesada ingresó en el Servicio de Ginecología del aludido Hospital *“con el diagnóstico de rotura de premembranas -secundaria a amniocentesis previa-, oligoamnios y amenaza de aborto”*. Por lo tanto, se subrayaba por la Gerencia que el ingreso no se derivó de un aborto espontáneo consumado y que la paciente fue sometida a controles analíticos seriados y a estudios ecográficos a lo largo de los tres días siguientes a su ingreso, evidenciándose latido cardíaco en las tres ecografías fetales.

Según el informe emitido por el profesional que la atendió, el retraso en su atención, además de los argumentos anteriormente expuestos, se justificó en el hecho de que *“por la tarde, apareció por vez primera fiebre, y la proteína C reactiva persistía francamente elevada. Por tal motivo, se decidió instaurar tratamiento con postglandinas intracervicales para ir madurando el cérvix uterino con el objeto de provocar un parto*

vaginal, y posteriormente con oxitócicos intravenosos para favorecer, con igual objetivo, la dinámica uterina”.

En consecuencia, consideraba la Gerencia Regional de Salud que nos encontrábamos ante un ingreso por amenaza de aborto como consecuencia de una rotura de premembranas y que, teniendo en cuenta que el feto no tenía viabilidad para sobrevivir fuera del útero materno, la práctica clínica obligada es la instauración de reposo y antibioterapia con el fin de intentar la viabilidad del feto y disminuir el riesgo de infección, que podría poner en peligro la vida materna. En este sentido, existe un informe médico -cuya veracidad no puede ser puesta en entredicho por esta Procuraduría- que certifica que el supuesto objeto de la reclamación se trataba de una amenaza de aborto que precisaba de un tratamiento de antibióticos y reposo, en la que se debía intentar mantener el embarazo al menos hasta que la edad fetal pudiera hacerlo viable fuera del claustro materno. Todo ello nos llevó a concluir que la actuación del equipo médico, desde el punto de vista profesional, fue la correcta.

En otro orden de cosas y estudiadas las afirmaciones vertidas en el escrito de queja, esta Procuraduría consideró que carecía de elementos de prueba para confirmar las denuncias realizadas. En efecto, ni del análisis de la Historia Clínica ni del informe emitido por el Hospital General Yagüe de Burgos, se puede deducir ninguna actuación mediatizada por eventuales situaciones de objeción de conciencia. Es cierto que las consideraciones realizadas en el escrito de queja contrastan abiertamente con el informe

remitido por la Gerencia Regional de Salud, del cual únicamente se desprende la existencia de criterios técnicos en la toma de decisiones. Sin embargo, a la vista del informe remitido por la Administración y ante la inexistencia de elementos de prueba que demuestren lo contrario, esta Institución carece de argumentos para valorar los aspectos éticos, asistenciales y de información transmitidos a la paciente.

Parece claro que una presunta objeción de conciencia debe ceder en aquellas circunstancias en las cuales la abstención terapéutica pueda generar un grave riesgo para la gestante y así, ante una situación urgente en que puede correr peligro la vida de la madre, no puede hacerse valer esa objeción de conciencia para justificar tales abstenciones terapéuticas. No obstante, y ante la contradicción de las declaraciones de la autora de la queja y de la Administración sanitaria, se aludió a la existencia de los Comités de Ética Asistencial en los diversos centros hospitalarios, cuya creación se ha producido mediante la aprobación del Decreto 108/2002, de 12 de septiembre, y que se constituyen como órganos colegiados que resuelven conflictos de naturaleza sustancialmente idéntica al que ha dado lugar a la queja.

En conclusión, y vista la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con el asunto sometido a nuestro conocimiento, se consideró que el intervalo temporal existente entre el ingreso en el centro hospitalario y la provocación del aborto no fue debida a las convicciones morales de los intervinientes sino a criterios exclusivamente técnicos que

aconsejaban una actitud expectante en aras de mantener la viabilidad del feto en tanto no supusiera un peligro real para la vida de la madre.

2.1.3. Programación televisiva e intérpretes para sordomudos

La actuación de oficio **OF/69/02** se inició con el fin de realizar un seguimiento de la Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en Sesión celebrada el 4 de julio de 2002, con motivo del debate de la Proposición No de Ley 776-III. El texto aprobado fue el siguiente: “Las Cortes de Castilla y León instan a la Junta de Castilla y León a que, con carácter general, disponga de un servicio de interpretación de lengua de signos en cuantos actos de carácter público promueva u organice y a que se emita con subtitulación y/o con lenguaje de signos toda la programación televisiva en cuya producción participe”.

Posteriormente, esta Procuraduría tuvo conocimiento de que dicha Resolución no puede ser llevada a efecto en los términos descritos, en atención a la respuesta emitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a la pregunta parlamentaria escrita PE 3517-II. De dicha respuesta, se pueden extraer dos conclusiones:

1) Que la emisión de programas con servicio de interpretación de lengua de signos no tiene carácter general, sino meramente parcial, limitado al espacio semanal de información a sordomudos, incluido en el magazine “Vivir en Castilla y León” de la emisión de los viernes, y a la realización de resúmenes informativos de los actos más destacados de la Comunidad con traducción simultánea para sordomudos.

2) Que existen importantes problemas técnicos que impiden llevar a cabo la resolución del Pleno de las Cortes, debido a la insuficiente dotación técnica de la Unidad Móvil del Centro Territorial de Televisión Española en Castilla y León, el cual sólo dispone de cuatro canales auxiliares de mezcla, cuando se necesitarían 6 canales para poder efectuar la traducción simultánea.

Por lo que se refiere a la existencia de un servicio de interpretación de lenguaje de signos en cuantos actos de carácter público promueva u organice la Junta de Castilla y León, se informa que en muchos de los actos se cuenta o contrata este servicio, sobre todo en aquellos actos de especial relevancia o importancia por su nivel de seguimiento entre los ciudadanos.

Ahora bien, también se advierte que “el contar en todas y cada una de las actuaciones de la Administración Regional con proyección pública, de personas preparadas para interpretar el lenguaje de signos, resulta material y económicamente de muy difícil cumplimiento”, afirmación ésta que reviste aparente contradicción con el texto de la Resolución aprobada.

En lo concerniente al apartado de las retransmisiones televisivas, se aclaró, ante todo, que la Junta de Castilla y León no produce con carácter exclusivo o único ningún programa de televisión que sea emitido por alguna de las televisiones existentes en España o en el mundo, careciendo de los medios necesarios para realizar ese tipo de producciones. Por ello, la emisión de programas de televisión dirigidos a los ciudadanos de Castilla y León debe pasar por la celebración de convenios con las televisiones que

operan en el sector, siendo el más importante, el firmado anualmente con el Ente Público Radio Televisión Española. Respecto de las otras televisiones que operan en el sector, no se ha planteado nunca la posibilidad de utilizar en sus programas el lenguaje de signos o la subtitulación, tanto por carecer de sistemas técnicos para ello, como por el carácter y circunstancias de la contratación que la Junta de Castilla y León realiza con estas empresas y por su carácter societario.

Según afirma la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se solicitó informe a la Dirección de Televisión Española en Castilla y León, acerca de la posibilidad de implantar con carácter ordinario la realización no sólo en los eventos especiales, sino también en los espacios informativos, de la traducción simultánea para sordomudos. La respuesta de la Dirección del Ente Público fue que el servicio de traducción simultánea se podría realizar únicamente en el programa resumen de la actualidad semanal y en la retransmisión de resúmenes informativos especiales, en tanto que la dotación técnica del Centro Territorial es insuficiente para poder realizar una retransmisión en directo con traducción simultánea para sordomudos, y, estas únicamente pueden tener un carácter de excepcionalidad.

No obstante, y pesar de las dificultades existentes para dar satisfacción a la Resolución del Pleno de las Cortes, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial declara que *“desde esta Consejería /.../ se está investigando y negociando con el Ente Público*

RTVE, a fin de poder encontrar un sistema de comprensión de los programas que se emiten por las personas con discapacidad auditiva, por medio de la utilización del sistema teletexto, siendo para todo esto preciso diversas autorizaciones y dotación económica, por parte de la Dirección Central de RTVE, sobre la cuál no se ha concretado nada de forma definitiva”.

En fin, parece claro que el contenido de la Resolución adoptada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León no podrá llevarse a efecto de la manera deseada, si bien la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a través de las oportunas negociaciones para la utilización del sistema de teletexto, podría conseguir la función informativa que viene asignada a este sistema, pero también satisfacer el interés general de la población con discapacidad auditiva, llegándose a utilizar en la retransmisión de diversos programas de televisión convencional.

A la vista de lo expuesto por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se puede concluir que si bien va a ser muy difícil de cumplir la Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, la Consejería ha realizado las iniciativas necesarias para lograr las mejores soluciones posibles a la problemática planteada.

A todo ello habría que añadir la aprobación, por el Gobierno de la Nación, de un futuro Proyecto de Ley General de la Radio y la Televisión, con el fin de coordinar la variada normativa que rige el sector audiovisual español. Esta medida normativa irá acompañada de un Libro Blanco sobre

el acceso de los discapacitados a los medios de comunicación, instrumento éste que se concibe como el cauce necesario para evaluar las necesidades y demandas de los diferentes grupos de discapacitados, las medidas técnicamente disponibles para facilitar el acceso de éstos a los medios de comunicación audiovisual y el coste de las mismas en relación con su eficacia, así como el grado de utilización de las acciones ya aplicadas y las formas de mejorarlas.

Este Libro Blanco deberá ir acompañado del preceptivo desarrollo reglamentario, en el que se dispondrán las medidas tendentes a favorecer el acceso de las personas con discapacidades a los medios de comunicación audiovisual, incluyendo la imposición de obligaciones de subtitulado y audiodescripción para los servicios de televisión de ámbito nacional y autonómico.

Por consiguiente, y a la espera de conocer el resultado definitivo de las gestiones realizadas por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y la aprobación por las Cortes Generales del marco normativo regulador del acceso de los discapacitados a los medios de comunicación audiovisual, algo de que no se tiene constancia hasta la fecha, se decidió archivar la actuación de oficio.

2.1.4. Temporeros

En el expediente de queja **Q/1428/02**, se procedió a dictar Resolución sobre el asunto concerniente a la misma, con carácter complementario a lo ya expuesto en el informe que había presentado ante

las Cortes de Castilla y León sobre el trabajo de la Institución realizado en el año 2002.

El motivo de esta resolución, emitida en similares términos a la Resolución que se dictó en el expediente de queja **Q/1375/01** y que fue rechazada en su integridad por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, radica en la reclamación presentada por un colectivo, cuya petición se concreta en la mejora de la situación de los temporeros en la campaña de recogida de la patata, que se produce anualmente, en los meses de julio a octubre, en la localidad burgalesa de Belorado y en otros núcleos de población de sus proximidades. Según se afirma en la queja, esta situación en la que un contingente de temporeros se instalan en condiciones muy deficitarias, viene repitiéndose a lo largo de las dos últimas décadas, siendo fuente importante de conflictos.

La problemática estudiada en la presente Resolución ya había tenido eco en distintas defensorías. En este sentido, debe subrayarse que las líneas maestras de este trabajo siguen en gran medida dos completísimos informes del Defensor del Pueblo Andaluz, referentes al alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en el poniente almeriense y Campo de Níjar y a la recolección de aceitunas en la provincia de Jaén y los programas de apoyo para trabajadores temporeros, de febrero y octubre de 2001, respectivamente.

Según datos aportados por un grupo de trabajo compuesto por representantes del Centro de Acción Social de la Diputación Provincial de

Burgos, del Ayuntamiento de Belorado, de la parroquia de la citada localidad, de Cáritas diocesana y de un grupo de voluntarios, el número de temporeros que se desplazaron a la comarca de Belorado para la recogida de la patata fue de 253 personas en 1998, de 351 en 1999 y de 519 en 2000. Esta última cifra se ha mantenido en los últimos años, de modo que en el año 2003 el número definitivo de temporeros ha ascendido a 506, de los cuales 247 eran menores. Con el objeto de profundizar en la genérica petición de los autores de la queja sobre la mejora de las condiciones de asentamiento de los temporeros, el citado grupo de trabajo ha facilitado a esta Procuraduría un informe descriptivo de la problemática de los temporeros en relación con distintas facetas del actuar administrativo, según las circunstancias acaecidas en la campaña recién finalizada.

En materia de vivienda, después de describir los cinco tipos distintos de alojamientos (tiendas de campaña, chabolas construidas con troncos y plásticos, pajares cedidos por el agricultor, lonjas o naves y pabellones) en que han residido los temporeros en el año 2003, se llega a la conclusión de que “sobre un total de veinte campamentos, solamente dos de ellos disponen de instalaciones de luz eléctrica, agua y servicios higiénico-sanitarios que han sido cedidos por el agricultor”.

En lo relativo a la integración social de los temporeros, el grupo de trabajo se ha encontrado nuevamente con varias notas caracterizadoras: aislamiento en guetos en las periferias de los municipios, carencia en las relaciones interculturales, conflictos entre gitanos españoles y portugueses

y con los vecinos de los municipios en que se asientan, y, finalmente, rechazo social.

Por lo que se refiere a la faceta laboral, el colectivo ha observado otra vez ciertas irregularidades y sigue considerando que este aspecto es deficiente. En este sentido, se han detectado intercambios de documentos nacionales de identidad con la finalidad de que puedan trabajar menores de edad, al presentar otros carnés de personas que ya han alcanzado la mayoría de edad.

En lo concerniente a la materia educativa, los servicios sociales han podido comprobar, al igual que en años anteriores, la concurrencia de analfabetismo, absentismo escolar y falta de escolarización entre los hijos de los temporeros.

Examinado el contenido de la queja, y una vez decidida su admisión a trámite, esta Procuraduría se dirigió a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León hasta tres veces. Se trataba de comprobar el grado de cumplimiento del Convenio Marco de Colaboración de 17 de diciembre de 1997 suscrito por varias entidades, entre las que figuraba el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Federación Española de Municipios y Provincias, para la ordenación de las migraciones interiores en las diversas campañas de empleo temporal, y para solicitar información sobre posibles iniciativas o actuaciones que obraran en conocimiento de la Federación Regional en relación con la atención y garantía de las condiciones vitales de los trabajadores temporeros. Sobre

este requerimiento de información, el cual como se dijo antes fue reiterado tres veces, no se ha recibido hasta la fecha contestación alguna.

En la queja que se tramitó el año 2001, esta Procuraduría se dirigió a la Gerencia de Servicios Sociales para obtener información sobre la misma problemática planteada en la presente Resolución. La información requerida se dividía en dos apartados totalmente diferenciados: el laboral y el social.

En cuanto al primero de ellos, la Gerencia puso en nuestro conocimiento que la entonces Dirección General de Trabajo había solicitado a la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social de Burgos la realización de las actuaciones que fuesen pertinentes para comprobar el grado de cumplimiento de la normativa laboral. Posteriormente, la misma Gerencia envió información complementaria en la que matizaba que existía un informe emitido por la Inspección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social de Burgos. En este se expresaba que no se había comprobado irregularidad alguna en la situación laboral de siete temporeros que prestaban servicios para el único empresario inspeccionado, y que tanto los trabajadores como el empresario manifestaron que el contrato de trabajo no incluía la facilitación del alojamiento por parte de la empresa.

Por lo que se refiere al apartado o aspecto social, la Gerencia de Servicios Sociales comunicó que *“se viene financiando desde hace tiempo en la zona de Belorado un programa de intervención social con la población temporera llevado a cabo por la Diputación Provincial de*

Burgos, que incide precisamente en la atención de las necesidades sociales de estos trabajadores, actuando fundamentalmente en dos direcciones: por una parte las mujeres y los niños, promoviendo la adquisición de hábitos saludables y la escolarización, ya que éstos suelen acudir a realizar las tareas de recogida junto al resto de la familia, al comprometerse a efectuar generalmente los trabajos en grupo y a destajo, lo cual dificulta enormemente tanto su asistencia a clase, como la formalización de los contratos en regla". Por otro lado, se declaraba en el informe que *"dadas las dificultades surgidas en el acondicionamiento del asentamiento municipal necesario para acoger a los temporeros y la respuesta de asociaciones agrarias y empresarios, desde el mismo CEAS de Belorado que implementa el Programa, se planteó la necesidad de advertir la situación con el objeto de responsabilizar diferentes órganos en la asunción de las competencias correspondientes".* Finalmente, la Gerencia de Servicios Sociales manifestaba su voluntad de mantener el compromiso de financiación del programa *"para conseguir llevar a buen fin el problema planteado"*.

A la vista de la queja planteada en el año 2002, decidí que se visitara otra vez la localidad de Belorado, lo que se hizo el pasado 15 de octubre por personal de esta Procuraduría del Común, con el fin de comprobar nuevamente las condiciones de vida de los temporeros, siendo las circunstancias observadas muy similares, por no decir exactamente iguales, a las existentes en mi visita.

La primera nota a destacar de las visitas que se han realizado es que la práctica totalidad de los temporeros son de etnia gitana, si bien en el año 2001 se constató la presencia casi anecdótica de algunos inmigrantes marroquíes y de gitanos rumanos. En la última visita, con la premisa de que en esa fecha la campaña de la patata estaba muy próxima a su finalización, se examinaron cuatro asentamientos:

1.- Un terreno anexo a una nave cedido por un particular agricultor. Los temporeros residían en tiendas de campaña y manifestaron que, en caso de lluvia y frío, tenían libre acceso a la nave para instalar allí sus tiendas, de modo que disponían de protección contra las contingencias atmosféricas.

2.- Un terreno público cedido por el Ayuntamiento de Belorado en el espacio denominado “El Soto”, ocupado por varias familias gitanas que suponían aproximadamente unas veinte personas, la mayoría de ellos menores. Este terreno, dotado de unas pésimas condiciones y carente de agua, ni potable ni no potable, estaba ocupado por unas familias gitanas extremeñas. En las proximidades de este asentamiento se pudo observar que había otro asentamiento recién desmantelado, en el que aun subsistían tres hogueras ardiendo y existía diverso material abandonado. Este último terreno, de idénticas condiciones al anterior, se había convertido, por tanto, en un auténtico vertedero y estuvo ocupado por gitanos de Bilbao y Madrid.

3.- Un terreno particular cedido a unos gitanos portugueses, al parecer, a título gratuito. En este caso, el terreno estaba ocupado por cuatro familias portuguesas, y carecía de servicio de agua potable. Sin embargo, estas familias disponían de luz, gracias a la existencia de generadores de su propiedad.

Un terreno particular colindante al que se acaba de describir, en el que también residían varias familias portuguesas, en idénticas circunstancias a las expuestas en el punto tercero.

De lo que se pudo observar, llegué a la conclusión de que las “viviendas” que ocupaban los temporeros se encontraban, por lo general, en una situación deplorable. Dentro de los tipos de vivienda que se vieron en Belorado había algunas que estaban construidas a base de troncos y juncos de los ríos con cubiertas de toldos de plástico, tiendas de campaña, que ni siquiera cubrían el suelo, sino que simplemente hacían las funciones de tejado, y, finalmente, chabolas hechas a base de desechos de madera y chapa. Nos encontramos, por segunda vez, con unas “viviendas”, concebidas como chabolas temporales, construidas con materiales muy precarios, las cuales ni reunían las mínimas condiciones de seguridad y salubridad deseables, ni disponían de servicios de luz y agua potable ni de ningún otro servicio básico. Se vio que existían en varios casos neumáticos ubicados junto a la entrada de las tiendas y chabolas, los cuales, hacían de tope para evitar la filtración de humedades y del agua procedente de la lluvia. Como resultará fácil de entender, la vida en estas circunstancias,

fundamentalmente en las fechas de lluvia y frío, hacen que los temporeros contraigan tipo de enfermedades, algo que, como ya se dijo, se agrava por la masiva presencia de menores que viven a la intemperie.

Estas deficientes condiciones de alojamiento, comprobadas personalmente por esta Procuraduría y publicadas varias veces en diarios de la provincia de Burgos, y radicalmente contrarias al derecho reconocido en el art. 47 de la Carta Magna a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, podrían ser uno de los motivos que dan lugar al rechazo social detectado por el grupo de trabajo de temporeros de Belorado. Por ello, parece necesario crear un Plan de Choque para la Atención a los trabajadores temporeros, no solamente respecto de los de Belorado, sino de todos aquellos que presten servicios en municipios de nuestra Comunidad Autónoma a lo largo de las campañas agrícolas. En este sentido, debe significarse que las circunstancias de las distintas localidades en las que se desarrollan campañas agrícolas son distintas, por lo que las medidas a adoptar deberán ser individualizadas para cada caso concreto. Así, las medidas a adoptar en el caso de Belorado, que podría tener algún punto de concordancia en cuanto al rechazo social en la localidad de Laguna de Duero (Valladolid), deberían ser distintas que las que se adopten o prevean para localidades como Cacabelos (León) o Morales de Toro (Zamora), en las que, en principio el rechazo social no parece producirse en los mismos términos.

En las visitas que se han realizado a Belorado, esta Procuraduría observó ciertas deficiencias en la contratación laboral de los temporeros. La impresión que se obtuvo fue que las contrataciones, al menos en algunos casos, no fueron del todo regulares, realizándose en la mayoría de las ocasiones por vía telefónica y no constando el alta en la Seguridad Social de todos los trabajadores contratados. A ello ha de añadirse que el grupo de trabajo de Belorado se ha cerciorado de que se han producido intercambios de documentos nacionales de identidad con el fin de que puedan trabajar menores de edad con la cobertura de contratos de trabajo suscritos a mayores. Esto supone que se ignora el deber de escolarización de estos menores y se implica a toda la familia en la recogida de la patata. Esta situación laboral irregular, al parecer, no ha sido supervisada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde el año 2001.

Las apreciaciones que se han realizado sobre las facetas social y de vivienda del temporerismo agrario vienen corroboradas por el estudio realizado el año 2001 por el Consejo Económico y Social de Castilla y León, el cual ha apuntado que *“los trabajadores temporales están expuestos a un rechazo generalizado”* y que *“el alojamiento de los temporeros se soluciona habilitando malamente antiguos barracones, naves de maquinaria, almacenes o casas abandonadas en semirruina”*. Subraya el precitado informe que *“en estos casos, la indefensión del inmigrante es total, pues se trata de indocumentados a quienes no les*

queda otra opción laboral”. Estas consideraciones son extrapolables a los trabajadores temporeros de etnia gitana.

Una vez expuestas las circunstancias que rodean el temporerismo agrario en la localidad de Belorado, se deben abordar una serie de cuestiones colaterales que también inciden en la materia objeto de esta Resolución.

En primer lugar, habría de destacarse el papel de las organizaciones profesionales agrarias en la elaboración de un Plan de Choque para el alojamiento de los trabajadores temporales en campañas de recolección de productos agrícolas. Este Plan de alojamiento debería completarse con otras actuaciones encomendadas a las organizaciones agrarias, cuyo destino fuese el de realizar los trámites administrativos laborales necesarios para que la contratación de los trabajadores se ajuste a la legalidad, dando al trabajador seguridad laboral y al empleador agrícola tranquilidad y seguridad jurídica, al no tener que preocuparse por la situación del trabajador, y facilitándole con ello los trámites que tuviera que realizar. Con el fin de lograr la participación de las organizaciones agrarias en la gestión de distintas fases del Plan de Atención a los Temporeros, se considera que sería interesante el establecimiento de una línea de ayudas que subvencionase a las citadas organizaciones por la contratación de personal dedicado a planificar las necesidades de mano de obra temporal en el sector agrario, la coordinación de la oferta y la demanda de mano de obra existente, la coordinación y fomento del alojamiento adecuado para los

temporeros, y cuantas otras acciones sean necesarias, tendentes a lograr la adecuada atención e integración de los trabajadores temporales.

La situación de los temporeros que se ha comprobado en Belorado manifiesta, en mi opinión, una serie de carencias, que deberían ser corregidas. Si bien no puede negarse la importancia del Programa de Intervención Social con la población temporera de la zona de Belorado financiado por la Gerencia de Servicios Sociales, parece claro que deben mejorarse en gran medida las condiciones de asentamiento y vivienda del personal temporero y de sus familias para lograr su plena integración. Así, dado que estamos ante una situación que se repite e incrementa con el paso de los años, resulta necesario profundizar en la coordinación del trabajo entre las distintas administraciones públicas implicadas y los agentes sociales para lograr una mejora de los servicios, y, sobre todo, para evitar, en la medida de lo posible, la fragilidad de la situación actual que podría dar lugar en un futuro a conflictos sociales aún mayores.

Llama la atención la distinta manera de actuar que han tenido las organizaciones profesionales agrarias en relación con el temporerismo agrario, dependiendo de la localidad en que se realice la correspondiente recolección. En este sentido, el diario “El Correo de Burgos”, en su edición de 10 de octubre de 2002, publicó una noticia en la que se decía que el sindicato agrario COAG supervisaba el alojamiento de los trabajadores temporeros en la provincia de Burgos, y el responsable de inmigración del sindicato afirmaba que “se ha exigido a los agricultores que habiliten

alojamiento con unas condiciones mínimas de habitabilidad, camas, cocina y baño, entre otras”. Esta exigencia, concretada en la obligación del agricultor de facilitar alojamiento al trabajador temporero, se ha aplicado a los temporeros inmigrantes de la campaña de la vendimia en la Ribera del Duero y de la recogida de la patata en la zona de Basconcillos del Tozo y del Valle de Valdelucio de la provincia burgalesa.

Como se señaló antes, esta Institución estima que la problemática de cada localidad debe ser estudiada de manera singular, pero parece contraproducente que en la misma provincia y bajo los auspicios de la misma organización sindical exista un doble rasero respecto a los temporeros que prestan sus servicios en distintas localidades: La imposición a los agricultores de la obligación de facilitar un alojamiento a los temporeros de la vendimia de la Ribera del Duero y la omisión de cualquier tipo de deber en las localidades de Belorado y, en menor medida, en Condado de Treviño, lo que supone que estos temporeros, en la gran mayoría de los casos, van a tener unas condiciones de vida que nada tienen que ver con la dignidad humana.

En opinión de esta Procuraduría, hay dos cuestiones que originan los problemas de alojamiento y convivencia del personal temporero, y que, al mismo tiempo, se convierten en dificultades objetivas para la resolución de los problemas planteados con relación a los asentamientos y a los alojamientos:

- La ausencia de una normativa, acuerdo o convenio colectivo que especifique las obligaciones de las partes contratantes y, entre ellas, la referente al alojamiento.

- Las dificultades objetivas para resolver algunas necesidades mediante medios estrictamente individuales y la ausencia de ayudas públicas y de iniciativas de respuesta comunitaria o de colaboración entre varios agricultores con problemas similares.

Previamente a la exposición de las propuestas que, a mi entender, redundarían en una considerable mejora de las condiciones de asentamiento y alojamiento de los temporeros, conviene precisar, dentro de la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuál es el órgano encargado de regular las materias relacionadas con el sector agrario y con las condiciones de los lugares destinados a un uso residencial, centrándonos fundamentalmente en la cuestión de los alojamientos.

Según establece el art. 32.1 EACyL, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en las materias de vivienda (apartado segundo), agricultura y ganadería (apartado séptimo) y asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario (apartado decimonoveno). Por su parte, la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, en sus arts. 35 y 36, atribuye competencias en la materia de servicios sociales a las diputaciones provinciales y a los ayuntamientos de población superior a 20.000 habitantes. En virtud de este reparto competencial, esta Institución entiende que se podría exigir a la Junta de Castilla y León que estableciera

por Decreto unos criterios mínimos que sirvieran al resto de administraciones con incidencia en la materia (diputaciones provinciales y ayuntamientos) para preservar el derecho de los temporeros del sector agrícola a un alojamiento digno.

Siendo consciente de que algunas de las propuestas que se plantearon en la Resolución dictada en el expediente de queja **Q/1375/01** excedían del ámbito de atribuciones de la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se consideró oportuno dirigirse a esa Consejería como responsable última de la consecución de los objetivos previstos en el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, aprobado por Decreto 24/2001, de 25 de enero. Este Plan, al enumerar los programas agrupados en áreas, incluye algunos directamente relacionados con el objeto de la queja, como pudieran ser los de promoción personal e integración (programa 3), promoción e inserción sociolaboral (programa 4), vivienda (programa 5), intervención específica con la minoría étnica gitana (programa 6) y la acción integral con personas y familias en contextos desfavorecidos (programa 7). Como ya se ha significado, la citada Resolución fue rechazada por la Gerencia de Servicios Sociales, incluso en lo concerniente a las propuestas incluidas directamente dentro de sus atribuciones.

Con carácter previo a la adopción de medidas conducentes a lograr la mejora de las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros, hay que volver a insistir en que parece imprescindible la obtención de datos

estadísticos lo más precisos posibles sobre el número de trabajadores, de las localidades donde éstos se asientan, y de los periodos temporales en que los trabajadores prestan sus servicios. Con la posesión de estos datos, se podrían acometer algunas actividades que pudieran dar solución a los problemas expuestos, los cuales tienen su origen, al menos en gran parte, en la estacionalidad de la campaña, lo que crea dificultades añadidas de índole social y laboral.

Así pues, considero que, como punto de partida, se debería realizar un estudio exhaustivo y fiable sobre el número de trabajadores que participan en campañas de recolección de productos agrícolas y las localidades donde prestan sus servicios, para motivar adecuadamente las previsiones programáticas de las administraciones públicas que intervienen en el apoyo a los temporeros. Para ello sería imprescindible la colaboración de otros organismos, como podrían ser la Tesorería General de la Seguridad Social, las Subdelegaciones del Gobierno, el Imsero o la Federación Regional de Municipios y Provincias. Tampoco sería desdeñable la colaboración de los equipos de investigación de las universidades con sede en la Comunidad Autónoma, algo que ya se está realizando en otros lugares del territorio nacional.

Como segunda nota previa a la exposición de las propuestas para la mejora de las condiciones de alojamiento de los temporeros debería resaltarse, quizás más que en cualquier otro campo de la actividad administrativa, la necesidad de profundizar en los instrumentos de

colaboración entre las administraciones públicas que prevé el ordenamiento jurídico. Para conseguir esta deseable coordinación, podría ser interesante, a la vista de los datos y estudios que obren en poder de la Administración, la constitución de dos comisiones u órganos colegiados: una comisión regional encargada de las cuestiones generales del temporismo agrario que aprobase un plan específico sobre la problemática objeto de la presente Resolución, y otra comisión singular o específica de cada localidad con participación de miembros de la Administración Regional junto a representantes de los ayuntamientos y diputaciones provinciales afectadas. El papel de estas comisiones debería ser relevante y se estima que para conseguir la mayor eficiencia posible en su función supervisora deberían permanecer en activo todo el año para preparar la campaña en cuestión, para evaluar el desarrollo de la campaña y, finalmente, para valorar los problemas que, en su caso, hubiesen surgido. De este modo, estas comisiones podrían plantear soluciones y alternativas a las deficiencias detectadas con suficiente antelación al inicio de la siguiente campaña.

Partiendo de un conocimiento preciso sobre la problemática a la que la Administración tiene que enfrentarse y utilizando los instrumentos de coordinación oportunos, procede reiterar las propuestas que, a juicio de esta Procuraduría, supondrían una considerable mejora en las condiciones de vida de los temporeros que he tenido ocasión de observar personalmente por dos veces en la localidad de Belorado.

Se trataría, en suma, de dar cumplimiento a los objetivos del Área de Vivienda del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, sobre todo en el objetivo segundo de “promover el acceso a un alojamiento digno de las personas y colectivos en situación o riesgo de exclusión”, en las actuaciones siguientes:

- Desarrollar y consolidar la red de alojamiento de acogida temporal, de diversa tipología, en función de las características del colectivo demandante, en especial para inmigrantes, personas sin techo y jóvenes en riesgo de exclusión, en colaboración con Entidades públicas y privadas.

- Regulación normativa de las características de los alojamientos y viviendas alternativas.

Desearía subrayar la necesidad de implicar a los empresarios contratantes en la asunción de la responsabilidad de alojar a los trabajadores temporalmente contratados. Con ello, se evitaría que las administraciones públicas fueran las únicas responsables del alojamiento de los temporeros, bien en centros sostenidos con fondos públicos, bien en zonas de acampada en las cuales se deberían prestar unos servicios mínimos de sanidad, higiene y habitabilidad. El problema surge cuando los contratantes no asumen esta responsabilidad o lo hacen en unas condiciones que no respetan la dignidad de las personas o unos mínimos exigibles. Con esta última apreciación, se vuelve al problema de fondo, que es que tales mínimos no están definidos, ya que falta una normativa

específica que la regule, o, al menos, un acuerdo o convenio que los precise. Y ello da lugar a situaciones contraproducentes como la anteriormente indicada en la provincia de Burgos, con núcleos urbanos como Belorado donde los temporeros son abandonados a su suerte y otros como los núcleos de la zona del Valle de Valdelucio en los cuales las organizaciones sindicales agrarias intervienen activamente y garantizan a los trabajadores alojamientos con condiciones mínimas de habitabilidad.

Las situaciones-tipo respecto a las condiciones de alojamiento de los temporeros se pueden sintetizar a la vista de las experiencias de otras comunidades autónomas en cuatro:

- 1.- Personas acogidas, normalmente en muy breves periodos de tiempo, en albergues sostenidos con fondos públicos.
2. - Familias que acampan en zonas o campamentos previstos para ello.
3. - Personas y familias que se alojan en locales habilitados por los agricultores o empresas contratantes.
- 4.- Familias y personas que pernoctan dónde y cómo pueden, por no disponer de otra opción alternativa.

En cuanto a la utilización de albergues, la experiencia de otras comunidades autónomas ha ofrecido ventajas y desventajas. Las ventajas se concretan fundamentalmente en la utilidad para un colectivo de personas especialmente vulnerables, que acude a la vendimia o a la recogida de la

patata por libre o en pequeños grupos no familiares, en la implicación de los servicios asistenciales de base y del voluntariado de la zona, y finalmente en la oferta de otros servicios además del alojamiento, como ropa, aseo, comida, botiquín o información, entre otros. Las desventajas son la atención provisional en caso de insuficiencia de plazas y que es la Administración quien debe correr con todos los gastos de mantenimiento del centro.

Esta opción podría ser positiva, a la vista de los informes y estudios sociales correspondientes, en aquellos casos de trabajadores extranjeros que llegan en escaso número a una campaña de recolección. Como referencia real, podrían indicarse los casos de Toro (Zamora) o Cacabelos (León) y los hogares comunitarios de Samboal o San Miguel de Bernuy (Segovia). En estos casos, estamos ante albergues o alojamientos colectivos de titularidad municipal, pero podría darse el caso, en supuestos excepcionales, de que el inmueble fuera de titularidad autonómica. Igualmente, se podría hacer uso de la facultad coordinadora de la Gerencia de Servicios Sociales en la aplicación de las prescripciones del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, en el sentido de instar acuerdos de colaboración con las entidades locales y las organizaciones agrarias para el uso de inmuebles públicos como alojamiento de temporeros.

Por lo que se refiere a las zonas de acampada, al menos las que tuve ocasión de visitar, carecen de las condiciones mínimas deseables de

higiene, salubridad y habitabilidad, por lo que no parece que sean la opción deseable para solucionar los problemas de alojamiento, dadas las condiciones de precariedad de las “viviendas”, que como anteriormente expuse, eran mayoritariamente chabolas construidas con materiales de desecho. No obstante, hay que poner de manifiesto que en determinados casos, a pesar de la posible buena voluntad de las administraciones públicas, podría darse la situación de que habiéndose ofrecido alojamiento a los trabajadores, éstos prefieren utilizar otras alternativas, como pudieran ser las caravanas y hacer una vida más grupal.

En cuanto a los locales ofrecidos por los empresarios para el alojamiento de los trabajadores temporeros, la situación es muy casuística y dependerá de una variedad de situaciones, como los términos en que se efectuaron las contrataciones laborales, las condiciones económicas en que se ofrecen los alojamientos o la capacidad económica del empresario.

La última situación, que sería absolutamente necesaria erradicar, es la de las personas que están a la intemperie y las familias que acampan en zonas sin ningún servicio. Esta situación se suele producir en dos momentos: la primera, cuando los trabajadores no han sido contratados o entre un contrato y otro; la segunda, cuando, a pesar de estar contratados, el empresario no asume la responsabilidad del alojamiento. En esta última situación también se han desarrollado diversas actuaciones singulares en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma con el objeto de eliminar, por lo menos en parte, alguno de los problemas que conlleva el establecimiento de

familias en chabolas que en una gran mayoría de los casos solamente tienen función de techo, de manera que las humedades del terreno afectan de manera directa e inmediata a los habitantes de esas chabolas. Dentro de estas actuaciones podrían destacarse las ayudas de la Diputación Provincial de Ávila para favorecer la integración social de los trabajadores temporeros que participan en la campaña de recogida de la cereza del Valle del Tiétar, entre las que se contempla la posibilidad de instalar infraestructuras sanitarias portátiles durante la campaña o la habilitación de servicios higiénicos por el Ayuntamiento de Morales de Toro (Zamora) para los campamentos de personas de etnia gitana que se asientan en la localidad a fin de trabajar en la recolección de la uva.

Ante lo expuesto, y con apoyo en los indicadores de desarrollo previstos en el Área de Vivienda del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, podría ser de interés la adopción de alguna de las siguientes medidas:

- La convocatoria de una línea de ayudas para los empresarios del sector primario con el fin de acondicionar instalaciones para trabajadores temporales, las cuales deberán cumplir unos requisitos mínimos de habitabilidad determinados por Decreto de la Junta de Castilla y León. En este sentido, el Plan indica como dos de sus indicadores de desarrollo para el año 2001 “la realización de un estudio que cuantifique el número de equipamientos en materia de alojamientos existente y sus características, así como las necesidades respecto a la tipología en función de los distintos

grupos de población” y la “regulación normativa de las características de los alojamientos y viviendas alternativas”. Parece indudable que facilitar alojamientos adecuados a los temporeros propiciará una mayor vinculación de los trabajadores con la empresa contratante, un mejor cumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social y, por ende, una mayor integración social.

- Una actuación administrativa más global y ambiciosa que se concrete en la elaboración de un Programa de Alojamiento de Trabajadores Temporeros Agrícolas, en colaboración con las organizaciones sindicales agrarias y con las restantes administraciones públicas implicadas, que contemple medidas del siguiente calado:

1.- Definición, mediante convenio colectivo sectorial o cualquier otro instrumento normativo, de las obligaciones que deben asumir los empleadores en relación con los alojamientos para trabajadores temporeros. Esta delimitación debería precisar los requisitos mínimos de habitabilidad que deben reunir los alojamientos y, en su caso, la contraprestación económica que deberían abonar los trabajadores por tales alojamientos.

2.- La convocatoria de una línea de ayudas para los empresarios agrícolas y ganaderos para la construcción y mejora de las instalaciones destinadas a alojamiento del personal temporero.

3.- Promoción de la construcción de viviendas y alojamientos de titularidad pública para trabajadores temporeros, en las localidades que se considere conveniente, a la vista de los estudios realizados para el

conocimiento de la problemática del temporeroismo agrario en la Comunidad de Castilla y León y de los informes sociales elaborados en cada núcleo de población.

4.- La realización de las labores pertinentes de inspección para supervisar el cumplimiento de los requisitos mínimos de habitabilidad que deban cumplir los alojamientos de los trabajadores temporeros. Para el desarrollo de esta actividad inspectora, se podrían formalizar acuerdos con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y los agentes sociales.

Todas las propuestas planteadas, reitero, van en la línea de llevar a buen término el mandato del art. 47 CE, relativo al derecho de todos los españoles a disponer de una vivienda digna y adecuada. Y las medidas que se deben adoptar para que tal derecho tenga una realidad material pueden ir desde la construcción de un albergue, la habilitación de un campamento con servicios sanitarios, de luz y de agua potable y caliente, o la utilización como alojamiento de un inmueble de titularidad pública, a la financiación de instalaciones privadas de los empresarios que contratan personal temporero para el alojamiento de éstos. Se debe reseñar que, a la vista de la experiencia de otras comunidades autónomas, la primera medida -la creación de albergues públicos- es una alternativa subsidiaria (se trataría como primera opción de que los empresarios, con ayudas públicas, asumieran responsabilidades en el alojamiento de sus trabajadores temporeros), que se podría concretar de dos modos: en instalaciones de

nueva planta o en el uso de alojamiento que se podría dar a dependencias públicas en desuso.

Se ha podido observar, respecto a las ayudas a inmigrantes, que el gobierno regional, en el proceso de diálogo social, ha previsto una línea específica de ayudas a dicho colectivo en el Plan de Vivienda 2002-2009. Esta línea de ayudas tiene como finalidad asegurar a los extranjeros el acceso a una vivienda estable y la Consejería de Fomento, en virtud de esta medida, celebrará convenios de colaboración con los ayuntamientos de la región que así lo soliciten para financiar la construcción y adquisición de viviendas. No es necesario destacar que esta línea de ayuda es insuficiente para dar solución a los problemas de los temporeros, dada su naturaleza de provisionalidad, y por su ámbito de aplicación limitado a trabajadores inmigrantes. Por lo tanto, la línea de ayudas que esta Institución propone debería ir enfocada a garantizar un alojamiento digno de los temporeros como primera necesidad vital a cubrir. Con ello, se evitaría que estos trabajadores residieran con sus familias en zonas de acampada, casas abandonadas, pajares carentes de los servicios mínimos necesarios de habitabilidad e “infraviviendas”.

Otro problema detectado por el Grupo de Trabajo de Belorado, como ya se indicó, es el absentismo escolar de los hijos de los temporeros, algo que esta Procuraduría tuvo ocasión de comprobar en la visita recientemente realizada. En este sentido, habría que extremar, a través de los servicios sociales, las cautelas precisas con el objeto de que los hijos en

edad escolar asistieran a las aulas. En cuanto a los hijos que no están en edad escolar, esta Procuraduría estima que podría ser de interés el sistema adoptado en Andalucía de instituir una red de guarderías temporeras en aquellos municipios que se aprecie dicha necesidad. Asimismo, debería establecerse un adecuado programa de inspección educativa para evitar el absentismo escolar.

El Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social también ha previsto esta problemática en el Área 6, relativo a la intervención específica con la minoría étnica gitana, en su objetivo 4, que es la promoción de la normalización y regularización educativa de la población gitana en edad escolar. Este objetivo se concreta en tres actuaciones, siendo quizá la de mayor interés en lo que afecta a esta propuesta la colaboración entre la Gerencia de Servicios Sociales y la Consejería de Educación para fomentar medidas activas contra el absentismo escolar de los niños gitanos.

Para una mejor previsión de las actuaciones a desarrollar por la Administración autonómica, debería disponerse de datos precisos de los temporeros y de las fechas aproximadas en las que van a prestar servicios, tomando como referencia anteriores campañas, de manera que se disponga de suficientes elementos de juicio para tomar las medidas oportunas que garanticen el cuidado y la escolarización de los hijos de los temporeros. Entre estas medidas, debería figurar, cuando menos, la disposición de los medios personales necesarios para atender a los hijos de los temporeros

durante la campaña y la previsión de plazas vacantes en las guarderías dependientes de la Junta de Castilla y León o de los Ayuntamientos afectados durante dicha campaña.

Otra medida que podría redundar en la mejora de las condiciones de los temporeros sería el mantenimiento y potenciación de programas de integración social y laboral de los trabajadores, tanto inmigrantes como excluidos sociales.

También sería necesario profundizar en la inserción laboral de los temporeros, en su condición de trabajadores en riesgo de exclusión social. Desde este punto de vista, se trataría de llevar a buen término el programa denominado *“apoyo a la contratación y mantenimiento en el empleo de personas en situación o riesgo de exclusión”* del Área 4 del Plan.

No debería ignorarse por la Administración autonómica, a pesar de no tener una intervención directa, la existencia del convenio marco de colaboración suscrito el 17 de diciembre de 1997 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Asociación Agraria Jóvenes Agricultores-ASAJA, la Coordinadora de Agricultores y Ganaderos COAG, la Federación de Trabajadores de la Tierra de UGT, la Federación Estatal del Campo de CCOO y la Federación Española de Municipios y Provincias, para la ordenación de las migraciones interiores en las diversas campañas de empleo temporal. En dicho Convenio, la Federación de Municipios y Provincias se obliga a llevar una serie de actuaciones, siendo las de mayor interés, a los efectos de esta propuesta, las dos siguientes:

- Promover que las corporaciones locales de destino, que se adhieran al presente Convenio Marco, faciliten la adecuada dotación sanitaria, de servicios sociales y de alojamiento, que permita a los trabajadores una mayor calidad de vida durante el tiempo de estancia.

- Colaborar con las corporaciones locales firmantes en la planificación y organización de las campañas que se desarrollen en cada uno de los municipios.

Nos encontramos, en definitiva, ante una problemática que afecta a diversas administraciones públicas y que existen iniciativas de diverso calado que tratan de dar solución a las deficientes condiciones de integración social y laboral de los trabajadores temporeros. Sin embargo, y a la vista de las circunstancias vitales de los trabajadores temporeros de Belorado y de las posibles similitudes que podrían observarse en determinados puntos de la geografía regional, parece evidente que la atención prestada a estos trabajadores dista mucho de ser la deseable. En efecto, teniendo en cuenta que la atención de las administraciones públicas al personal temporero es muy variable dependiendo de la localidad y de la provincia en la que presten sus servicios, esta Institución cree que la necesidad de coordinar actuaciones se presenta como total y absolutamente necesaria, máxime cuando diversas consejerías de la Junta de Castilla y León disponen de atribuciones para adoptar medidas de tipo laboral, social, educativo o de vivienda en relación con el temporerismo agrario.

Habiendo transcurrido más de un año desde el rechazo de la Resolución dictada inicialmente y habiéndose comprobado que las circunstancias vitales de los temporeros de la localidad burgalesa de Belorado siguen sin responder a las condiciones mínimas deseables de dignidad humana, esta Procuraduría consideró necesario retomar las propuestas realizadas el pasado año.

Por ello, se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente resolución:

“1.- Que por parte de la Administración autonómica en coordinación con otros organismos (Inss, Imsero, Tesorería General de la Seguridad Social, universidades públicas, entre otros), y con el apoyo de las organizaciones sindicales agrarias, se realicen los estudios estadísticos pertinentes para conocer en la mejor medida posible los lugares de recolección y las cifras de personal temporero en el sector primario de nuestra Comunidad Autónoma, al efecto de la previsión de medidas a adoptar en posteriores campañas.

2.- Que se utilicen las medidas de colaboración previstas en el ordenamiento jurídico con las entidades locales de nuestra Comunidad Autónoma a fin de mejorar las condiciones vitales y la integración socio-laboral de los temporeros. A tal efecto, sería recomendable la creación de comisiones u órganos colegiados de coordinación, estudio y análisis del temporerismo agrario, tanto a

nivel regional, como para el estudio singular de la problemática concreta de cada localidad, dada la diversidad del fenómeno en los distintos núcleos de población en los que existen campañas de recogida de productos agrícolas.

3.- Que se proceda a dictar una normativa que contemple bien la exigencia de que las explotaciones agroganaderas cuenten con instalaciones para alojar a los trabajadores temporeros, en la proporción que se determine en función de las circunstancias de cada explotación, bien el deber de los agricultores de facilitar un alojamiento a los trabajadores. En esta normativa deberían abordarse los requisitos y condiciones mínimas que tienen que reunir estas instalaciones, entre las cuales deberían incluirse inexcusablemente:

- Luz natural*
- Agua potable*

4.- Otras condiciones complementarias, caso de que se estime oportuno por las Consejerías implicadas, podrían ser:

- Cama o litera*
- Servicios higiénicos*
- Cocina y fregadero*
- Zona para comedor y salón de ocio*

5.- Que se proceda a dictar una convocatoria de ayudas para acondicionar instalaciones, tanto públicas como privadas, destinadas al alojamiento de trabajadores temporales, cumpliendo los requisitos mínimos anteriormente citados. Se trataría de llevar a la práctica la actuación prevista en el Área de Vivienda del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, aprobado por Decreto 24/2001, de 25 de enero, relativa a “desarrollar y consolidar la red de alojamientos de acogida temporal, de diversa tipología, en función de las características del colectivo demandante, en especial, para inmigrantes, personas sin techo y jóvenes en riesgo de exclusión, en colaboración con Entidades públicas y privadas”.

6.- Que, realizados los estudios sociales pertinentes adaptados a las circunstancias singulares de cada localidad, se valore la posibilidad de construir albergues, habilitar campamentos o utilizar inmuebles públicos en desuso, con la finalidad de alojamiento de los trabajadores temporeros durante la campaña de recolección. Esta propuesta, lógicamente, va referida a aquellas localidades donde los empresarios contratantes no pongan alojamiento a disposición de los citados trabajadores. Las condiciones de los albergues públicos, campamentos o inmuebles públicos destinados al uso de alojamiento deberán adaptarse a los

requisitos mínimos de habitabilidad que disponga la normativa mencionada en el apartado tercero de esta Resolución.

7.- Que, con la finalidad de evitar la falta de escolarización y absentismo escolar de los hijos de los trabajadores temporeros, se establezcan adecuados programas de inspección educativa. En lo relativo a los hijos de los temporeros que no estén en edad escolar, sería conveniente adoptar medidas previsoras, ante los datos obrantes de campañas anteriores, con el fin de que los niños estén suficientemente atendidos en guarderías públicas, mientras sus padres realizan la jornada de trabajo.

8.- Que se mantengan y potencien los programas de integración socio-laboral para los trabajadores temporeros y sus familias. Entre las actividades que podrían programarse estarían nuevas campañas de sensibilización, evitando cualquier brote racista o de rechazo a los temporeros, la celebración de diversas actividades de ocio y tiempo libre, o la impartición de nociones básicas de lengua castellana.

9.- Que se profundice en la colaboración existente con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con la Tesorería General de la Seguridad Social, a efectos de garantizar en todas las campañas que las condiciones contractuales de los trabajadores temporeros se ajustan a las disposiciones del ordenamiento jurídico laboral. Asimismo, sería de interés incidir en las relaciones con las

organizaciones profesionales agrarias para garantizar, si fuera posible, las contrataciones en origen de los trabajadores temporeros y el compromiso de los agricultores de facilitar un alojamiento a éstos”.

Hasta la fecha no consta contestación de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial sobre las propuestas elevadas desde esta Institución.

2.1.5. Hospital de la Concepción

Esta actuación de oficio se inició tras la lectura de una reseña de prensa del Diario de Burgos del 1 de septiembre de 2003, en la que se denunciaba la creación de un gueto en el Hospital de la Concepción, de modo que al menos una veintena de personas habitaban entre las destartalladas paredes del inmueble. Según se decía en la aludida reseña de prensa, dicho hospital se había convertido en un foco marginal de miseria, a la espera de que el Ayuntamiento de Burgos procediera a ceder su titularidad a la Universidad de Burgos.

La ruina de este inmueble se manifiesta, como se ha podido observar en distintas fotografías publicadas junto a la nota de prensa, en la presencia de jergones de cartón en pasillos y estancias, y de colchones y sofás recogidos de basureros. Igualmente, se pueden observar somieres desvencijados, ropajes harapientos, botellas y cartones de vino, cajetillas de tabaco, mecheros, papeles de periódicos, etc.

Al parecer, diversos ciudadanos habían denunciado la situación al Ayuntamiento para corregir la situación, sin que se hubiera producido ningún tipo de contestación al respecto.

El principal problema social podría producirse en el caso de que el Ayuntamiento de Burgos optase por la expeditiva vía de la clausura sin buscar una solución a la veintena de personas que duermen en el inmueble y que, caso de producirse la clausura, no tendrían más remedio que dormir a la intemperie.

A la vista de la situación descrita, esta Institución solicitó informe al Ayuntamiento de Burgos sobre las cuestiones directamente relacionadas con la problemática expuesta. Del informe remitido por el Ayuntamiento de Burgos, se podrían destacar, desde el punto de vista social, las siguientes cuestiones:

“- Al contrario de lo señalado en la nota de prensa que originó esta actuación de oficio, el Ayuntamiento de Burgos manifiesta que ni en la Sección de Acción Local ni en la Policía Local existe constancia de denuncia alguna.

- No se han realizado informes sociales sobre las personas que han estado utilizando el hospital como alojamiento, si bien sí se utilizaron instrumentos de coordinación con Cáritas Diocesana (entidad prestadora en Burgos de la atención a transeúntes) y con la Policía Local, al objeto de poner fin a la ocupación.

- *En la segunda quincena del mes de septiembre, mediante una intervención de la Policía Local y empleados de la Sección de Obras del Ayuntamiento, una vez comprobado que no se encontraba ninguna persona en el interior, se procedió a clausurar el edificio para impedir el acceso, por lo que finalizó la situación de ocupación que se había registrado.*
- *Según informes de Cáritas, algunos de los ocupantes eran personas ya conocidas y atendidas por los servicios sociales, que bien rechazaron los programas propuestos, bien no se adaptaron a éstos.*
- *En el municipio de Burgos existe una red adecuada de alojamiento para el colectivo de los sin techo: Centro de Integración Social de titularidad municipal y gestionado por la Fundación Lesmes con capacidad para la atención integral de 43 personas sin hogar que se planteen su reinserción social en la ciudad, Albergue de Transeúntes, Casa de Acogida de San Vicente de Paúl, Casa de Acogida para personas enfermas de VIH, gestionada por el Comité Ciudadano Antisida y, finalmente, diversos centros de atención específica a personas con problemas de toxicomanía dependientes de Proyecto Hombre, Cruz Roja y otras Entidades”.*

A la vista de la información remitida, esta Procuraduría consideró que no existía irregularidad alguna en la gestión realizada por el

Ayuntamiento de Burgos, dado que, al clausurarse el edificio, el problema del *ghetto* desaparecía, y al mismo tiempo, se facilitaba a los residentes el acceso a los servicios sociales específicos, y, por consiguiente, un tratamiento integral para su rehabilitación en el plano personal, familiar y social.

Sin embargo, no debe olvidarse que la buena voluntad de la Administración puede quedar sin efecto, si se tiene en cuenta -como advierte el propio Ayuntamiento de Burgos- que la población que residía en el Hospital de la Concepción es un colectivo afectado por diversas patologías y/o dependencias y de larga trayectoria, lo que dificulta la intervención profesional y hace que el índice de abandono o rechazo de los programas de inserción sea muy elevado.

2.2. Defensa del Estatuto de Autonomía

2.2.1. Treviño

Como todos los años esta Institución ha realizado un seguimiento de todas las cuestiones que pudieran afectar de alguna manera al territorio burgalés de Treviño, incluidas las quejas objeto de exposición en otras partes del Informe.

Se ha realizado un seguimiento de la actividad estrictamente administrativa, fundamentalmente en lo concerniente a las cuestiones educativas. Es loable la creación por Orden PAT/1231/2003, de 25 de septiembre, del Punto de Información y Atención al Ciudadano de Treviño,

con el objeto de articular las medidas adecuadas para la prestación más eficaz de los servicios para los ciudadanos del enclave.

Desde otro punto de vista, se debe hacer referencia, siquiera escuetamente, a la aprobación del llamado *Plan Ibarretxe* , que en uno de sus puntos contradice lo actualmente dispuesto en el art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, respecto a la posibilidad de agregación a la Comunidad Autónoma Vasca de otros territorios o municipios enclavados en su totalidad en otras comunidades autónomas, circunstancia que podría ser aplicable al enclave de Treviño.

En el nuevo Proyecto de Estatuto, tal y como tuve ocasión de comunicar al Presidente de la Junta de Castilla y León y al Presidente de las Cortes de Castilla y León, se suprime, como requisito necesario, la audiencia de la Comunidad Autónoma o de la provincia a la que pertenezcan los territorios o municipios a agregar, audiencia que se deja sin efecto en el art. 2 de la propuesta de Estatuto Político elaborada por el Gobierno Vasco.

Habiendo manifestado expresamente mi honda preocupación sobre el texto del Gobierno Vasco y compartiendo la Declaración Institucional de la Junta de Castilla y León, solamente resta esperar a que los órganos competentes adopten una decisión sobre el fondo del asunto.

2.2.2. Modalidades lingüísticas

En el expediente de queja **Q/1602/02**, se estudió por esta Procuraduría una reclamación dirigida al apoyo y fomento por las administraciones públicas de la modalidad lingüística. La reclamación fue rechazada al estimarse que no se había producido incumplimiento alguno del ordenamiento jurídico. Sin embargo, se realizaron una serie de consideraciones que se transcriben a continuación.

En primer lugar, se advirtió que precisamente en el ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, esta Institución se ha pronunciado, cuando lo estimó procedente, a favor de la identidad leonesa, no obstante sin hacer en ninguna de ellas referencia al “habla leonesa” por no haber podido constatar su existencia.

Así, en el año 1996 esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Educación y Cultura mediante escrito relativo a la generalización de expresiones o vocablos como el adjetivo "castellano-leonés", la sustitución de "Comunidad" por "Región", etc., 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, tanto si se encontraban incorporados a textos legales como a libros de texto escolares.

La Consejería de Educación y Cultura, en relación con el citado escrito, indicó 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 la 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”*.

Por otro lado, en el año 2002 a una Federación deportiva de la Comunidad se le contestó -en respuesta a su solicitud de información sobre el término adecuado para poder usar como adjetivo el nombre de la Comunidad Autónoma de Castilla y León- que cualquier tipo de referencia adjetiva o sustantiva a la Comunidad de Castilla y León en membretes, correspondencia, revistas u otras publicaciones debería realizarse separando los adjetivos “castellano/a” y “leonés/a” y que es contraria al Estatuto de Autonomía la utilización de ambos adjetivos unidos con un guión. Concluía nuestro escrito indicando que para ello sería necesario reformar el art. 1 de los Estatutos de la Federación reclamante con el objeto de adaptar la denominación de la Federación a la denominación legal oficial de la Comunidad Autónoma que se indica en el art. 1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Por otra parte, se aclaró que esta Procuraduría se dirigió, tanto de manera verbal como escrita, al Centro de Información de Naciones Unidas en Madrid y, posteriormente, a la Secretaría General de la Comisión Española de Cooperación con la Unesco con el fin de solicitar información

sobre aspectos relacionados con la queja presentada, sin que, a pesar del largo periodo de espera, se tenga constancia hasta la fecha de contestación alguna al respecto.

En el escrito de queja se hace referencia al “*serio peligro de desaparición en que se encuentra el leonés como lengua o dialecto*”, cuestión ésta advertida, según se decía, en la edición de febrero de 2002 del Atlas de las lenguas del mundo en peligro de extinción, publicado por la Unesco. Según se afirmaba en la reclamación, dicho documento, además de constatar que el mozárabe se ha extinguido, considera que el leonés está en serio peligro de extinción y que corren peligro el gallego, el euskera, el asturiano, el aragonés y el gascón.

Junto a la realización de unas consideraciones generales, se expone en la queja que “*existe una lengua autóctona, el leonés, hablada en diferentes territorios del Norte y del Occidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a la que sin embargo no se la da ningún tipo de protección ni se encuentra incorporada en el sistema educativo autonómico ni en las administraciones autonómicas o locales*”. Asimismo, se manifestaba que “*la lengua leonesa ni siquiera es mencionada en el Estatuto de Autonomía, al contrario que la lengua gallega, la cual está comenzando a ser introducida en el sistema educativo autonómico*”.

La petición contenida en el escrito de queja se podría resumir en el impulso de una serie de acciones administrativas y legislativas que reconozcan la existencia del leonés como lengua autóctona y la adopción

de las medidas necesarias para su preservación y potenciación en los territorios en los que aún perdura.

Como no puede ser de otra manera, el precepto de referencia básica es el art. 3 CE, que reconoce al castellano como la lengua española oficial del Estado. Por lo que a esta exposición interesa, resultan de mayor relevancia las dos siguientes declaraciones contenidas en el aludido precepto:

a) Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos.

b) La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

En relación con el art. 3 de la Carta Magna, se debe significar que la declaración de una lengua como oficial implica que los poderes públicos la deben reconocer con plena validez jurídica como medio normal de comunicación en ellos y en sus relaciones entre sí y con los particulares (STC 82/1986) y que los respectivos estatutos de autonomía podrán establecer en sus comunidades autónomas lenguas cooficiales, cuyo derecho al uso se reconoce, pero cuyo conocimiento ni se puede imponer ni se supone (STC 84/1986). Por lo tanto, van a ser las comunidades autónomas las que, en cumplimiento del compromiso establecido en los estatutos, deban garantizar el uso de las lenguas oficiales (la reconocida en el Estatuto y el castellano) y adoptar los medios necesarios para asegurar su conocimiento.

De la lectura del texto constitucional se desprende que existen dos referencias conceptuales diferentes: lenguas oficiales y modalidades lingüísticas. Ello va suponer que las consecuencias, dependiendo de que nos encontremos ante uno u otro supuesto, van a ser también diferentes. Y en el caso que nos ocupa, el “leonés” no sería una lengua oficial, por lo que su protección habrá de interpretarse, en su caso, en los términos del art. 3.3 CE y la STTC 27/96 (que distingue entre unas y otras).

La Constitución Española, concebida como punto de partida de la regulación lingüística en el Estado Español, no debe interpretarse como una restricción, sino como una remisión a las respectivas comunidades autónomas para que configuren su propio marco lingüístico adaptándolo al contexto histórico y lingüístico de cada una de ellas.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, en su art. 4, referente a los valores esenciales, reconoce expresamente que “gozarán de respeto y protección la lengua gallega y las modalidades lingüísticas en los lugares en que habitualmente se utilicen”. Realizado este reconocimiento por el Estatuto de Autonomía, únicamente restaría comprobar la materialización práctica de este mandato estatutario.

Una vez sentado, a la luz de la Carta Magna y del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que una cosa son las lenguas oficiales y otra muy distinta las hablas de carácter no oficial o modalidades lingüísticas, el siguiente paso será examinar los efectos que se derivan de la ratificación

por el Estado español de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

Ante todo, debe aclararse que el objetivo de esta Carta no es garantizar derechos a las minorías o a sus miembros sino proteger las lenguas regionales o minoritarias como riqueza cultural.

Las obligaciones que se derivan de la Carta no son las mismas para todas las lenguas y modalidades lingüísticas contempladas en la misma. Así, la Parte II establece una serie de obligaciones mínimas de carácter genérico que deben aplicarse a la totalidad de las hablas regionales minoritarias que se hablan en el territorio de un Estado. Dichas obligaciones mínimas constituyen los objetivos y principios de la Carta. Junto a este tronco común, la Parte III de la Carta contiene otras disposiciones optativas de carácter sectorial en materia de educación, justicia, actividad administrativa, medios de comunicación, actividades y servicios culturales y vida económica y social.

Va a ser cada Estado el que deberá especificar en su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de la Carta las lenguas o modalidades lingüísticas a las que deberán aplicarse las medidas sectoriales previstas en la Parte III de la Carta, pudiendo en cualquier momento posterior hacer beneficiarias de esa Parte III a otras lenguas regionales o minoritarias. En consecuencia, esta previsión va a suponer que el papel de las comunidades autónomas va a quedar en un segundo plano y está sometida a la previa decisión del Gobierno de la Nación, en su papel de Entidad que asume la

representación del Estado español en las relaciones internacionales, en general, y en la suscripción de acuerdos, pactos o convenios, en particular.

Es importante subrayar que las medidas previstas en la Carta se aplican con gran flexibilidad, en atención a la gran diversidad de situaciones de las diferentes lenguas y modalidades lingüísticas. En efecto, mientras el catalán es hablado por más de seis millones de personas, lenguas como el euskera, el galés o el corso son habladas por menos de un millón de personas y otras como el gaélico de Escocia y el bretón por menos de 100.000 personas. Por lo tanto, la Carta no es aplicable por igual a todas las lenguas citadas en la Carta, y en este sentido, esta Procuraduría considera que sería inadecuado aplicar a todas las hablas los mismos criterios de protección y promoción sin tener en cuenta el número de personas que emplean habitualmente el habla en cuestión y la demanda social existente. Los objetivos y principios de ámbito regional de la Carta vienen reconocidos en el art. 7.1 de la Carta, mientras que los de ámbito estatal se recogen en los apartados 2, 3, 4 y 5 del citado artículo. Además de estas disposiciones generales, la Carta contiene una serie de disposiciones relativas a diversos ámbitos de la vida pública (relaciones administrativas, vida económica, etc.), que serían inaplicables en el caso de la pretendida lengua leonesa. Parece claro, en relación a lo expuesto, que la inserción de la modalidad lingüística leonesa en la justicia, en las relaciones entre administraciones públicas y administrados, en los medios de comunicación social o en la actividad económica sería una actuación

desmedida en relación con la demanda social de la modalidad lingüística reseñada. En este sentido, esta Procuraduría no ha podido encontrar en la provincia de León una sola comarca o localidad donde se utilice esa llamada lengua leonesa.

Centrándonos en el motivo principal de la reclamación, debe destacarse que la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, en materia de educación y enseñanza, trata de promover el derecho a la educación en la lengua regional o minoritaria, siempre y cuando exista una demanda social que lo justifique. Y en lo concerniente a las actividades culturales, el criterio seguido es el mismo. Ello significa que ni por el reconocimiento del leonés como lengua oficial ni en la adopción de medidas puntuales en materia educativa o cultural cabe realizar reproche alguno a las actuaciones realizadas por la Administración autonómica.

Estudiado en profundidad el contenido de la Carta, tanto para las lenguas oficiales como para las modalidades lingüísticas no oficiales susceptibles de protección, se llega a la conclusión de que la máxima protección prevista se concede a las lenguas oficiales, excepto en el ámbito de las relaciones con las autoridades públicas, en cuyo caso, el Estado se compromete a otorgar la máxima libertad de acción a las autoridades autonómicas y locales.

El cumplimiento de las medidas previstas en la Carta viene garantizado en su Parte IV, en la cual se establece un mecanismo de control basado en la presentación cada tres años de un informe al Secretario

General del Consejo de Europa sobre las medidas tomadas por los Estados en aplicación de las disposiciones de la Parte III que hayan aceptado.

Por otro lado, se han previsto mecanismos internos de los Estados, si bien de carácter optativo, consistentes en la creación de órganos representativos de las lenguas regionales o minoritarias, los cuales tendrán la facultad de llamar la atención del Comité de Expertos Independientes mencionado en el art. 17.1 de la Carta. Este Comité Internacional se constituye como el cauce de seguimiento y propuesta de las medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos enumerados en dicha Carta.

Esto es, el importante paso que se ha dado por el Estado español en la protección y promoción de las lenguas minoritarias ha dejado de ser un asunto interno, dado el compromiso internacional de salvaguarda de éstas, de manera que el cauce de control previsto en la propia Carta (Comité de Expertos Independientes compuesto por un miembro de cada Estado parte, que elevará un informe al Comité de Ministros) se constituye como elemento garantizador del cumplimiento de las obligaciones asumidas, más allá de las resoluciones que puedan adoptar la Administración del Estado y las administraciones de las respectivas comunidades autónomas.

Contestando a otra de las alegaciones expuestas en el escrito de queja, se señaló, en el caso de nuestra Comunidad Autónoma de Castilla y León, que la enseñanza de la lengua gallega en algunos centros docentes de la Comarca de El Bierzo ha obedecido a una antigua demanda social, perseguida durante un largo periodo de tiempo por un cierto número de

ciudadanos, concretada libre e individualmente en cada uno de los centros docentes interesados, y que dio lugar a la firma de un Convenio de Colaboración entre la entonces Consejería de Educación y Cultura y el departamento competente en materia educativa de la Xunta de Galicia. La situación del habla leonesa, sin embargo, es muy distinta, pues la demanda social es ostensiblemente inferior e, igualmente, el número de personas que la utilizan parece ser, para bien o para mal, prácticamente inexistente o muy inferior al de las personas que hablan la lengua gallega en la parte occidental de la provincia de León. Es más, al no ser hablada a nivel popular, sino tan solo por aquellas personas que asisten en la ciudad de León (y tal vez en otras localidades) a calases para aprender un habla, parece que no hay certeza absoluta sobre la naturaleza de aquella. Tan sólo se sabe que por alguien se ha decidido que se trata del “leonés”.

En virtud de todo lo expuesto, esta Institución considera que la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias se concibe como un instrumento que a medio plazo tratará de acometer una serie de medidas para proteger, en cuanto sea posible, las hablas regionales y minoritarias, diferenciando entre las lenguas oficiales y las que no tienen dicha condición y que dispone de los instrumentos de control precisos para garantizar el cumplimiento de sus prescripciones.

Analizada la problemática que deriva del presente expediente, se llegó a la conclusión de que no existía actuación irregular por parte de la Administración, motivo por el cual se procedió al archivo de la queja.

2.3. Propuestas de reforma normativa

2.3.1. Normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley

2.3.1.1. Promoción profesional de los Policías Locales

El expediente de queja **Q/1039/03** hacía referencia al régimen transitorio de promoción interna de los funcionarios de los cuerpos de Policía Local, en atención a lo establecido en la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

La reclamación fue presentada por un colectivo de policías locales, todos ellos miembros de un cuerpo de la Policía Local de una capital de nuestra Comunidad Autónoma que, al menos desde 1986, poseen la categoría de Oficial de Policía, a la cual ascendieron tras la superación del pertinente proceso selectivo.

El motivo de la queja se concreta en el hecho de que, habiendo obtenido la totalidad de reclamantes durante el año 2003 el respectivo certificado de aprovechamiento del 9º Curso regional de aptitud de ascenso a subinspector para policías locales, al amparo de la entonces vigente Ley 12/1990, de 28 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, la nueva normativa les impide tal ascenso.

En este sentido, afirman los autores de la queja que la nueva Ley 9/2003 impone la subida del Grupo C al B de los funcionarios de las categorías de Subinspector e Inspector, lo que significa que la titulación académica exigida a la hora de promocionar no sea la requerida en la

anterior normativa de aplicación (Bachiller Superior), sino la posesión de una Diplomatura Universitaria.

El problema de fondo no se centra directamente en la nueva exigencia de titulación derivada de la Ley 9/2003, sino en el régimen transitorio previsto para aquellos policías locales que, cumpliendo los requisitos establecidos al efecto en la normativa que les era de aplicación (especialmente, la posesión del certificado de superación del curso convocado al efecto por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial), ven como el nuevo régimen jurídico da lugar a una situación paradójica. Dicha situación se puede resumir en que disponen de una aptitud reconocida para ascender a la categoría de subinspector, pero la imprevisión de un régimen transitorio les impedirá participar en un futuro en procesos de promoción interna a tal categoría, por carecer de la titulación que la legislación en materia de función pública exige para el acceso al Grupo B, Grupo en el cual se adscribe la escala técnica de los cuerpos de Policía Local y, consecuentemente, las categorías de Inspector y Subinspector, de conformidad con lo establecido en el art. 25 de la Ley 9/2003, de 8 de abril.

Finalmente, se exponía en los escritos de queja que el hecho de no contemplar la nueva Ley una Disposición Transitoria que permita la adaptación académica a los nuevos requisitos en un periodo prudente de tiempo limita el derecho a la promoción interna, contemplado en el art. 6 de

la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se hizo referencia a varias cuestiones. En primer lugar, se aclaraba que el curso de Subinspector simplemente constituye un requisito de los varios que la normativa exige para poder acceder a la categoría y que, *“naturalmente, para ascender a la categoría señalada es absolutamente necesario que existan vacantes en la plantilla del cuerpo de Policía Local a que pertenezca el interesado”*.

En segundo lugar, se hacía mención a la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 9/2003, referente a los procesos selectivos en curso, cuestión ésta que, en opinión de esta Procuraduría, no guarda relación con el asunto objeto de la queja. No obstante, se consideró adecuado que los procesos selectivos convocados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa fuesen regulados por la normativa vigente en la fecha de la convocatoria.

El informe concluía con una alusión a la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2003 y se reconocía que no venía establecido régimen transitorio alguno para los funcionarios de la Policía Local que careciesen de la titulación exigible a su nuevo Grupo de pertenencia, sino que se permitía una reclasificación automática a todos los efectos, en el momento en que los funcionarios obtuviesen la titulación correspondiente.

Expuestos los parámetros principales de referencia de la cuestión a tratar, debe partirse del nuevo sistema de clasificación de los cuerpos de Policía Local derivado de la Ley 9/2003. El régimen anterior, desarrollado en el art. 18 del Decreto 55/1997, de 13 de marzo, por el que se aprueban las normas marco a las que han de ajustarse los reglamentos de las policías locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, suponía que los cuerpos de la Policía Local se ajustaban a una estructura, compuesta de cuatro escalas:

- Escala Superior, con dos categorías: Superintendente e Intendente, perteneciente al Grupo A.
- Escala Técnica, con una categoría: Mayor, perteneciente al Grupo B.
- Escala de Inspección, con dos categorías: Inspector y Subinspector, perteneciente al Grupo C.
- Escala Básica, con dos categorías: Oficial y Policía, perteneciente al Grupo D.

La integración de las escalas de los cuerpos de Policía Local se produce de conformidad a lo preceptuado en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las titulaciones requeridas dependerán del Grupo de adscripción (licenciado universitario, diplomado universitario, bachiller o graduado escolar).

Por el contrario, el art. 25.1 de la Ley 9/2003 reestructura los cuerpos de la Policía Local en tres escalas:

- Escala Superior, que comprende las categorías de Superintendente, Intendente y Mayor, clasificadas en el Grupo A.
- Escala Técnica, que comprende las categorías de Inspector y Subinspector, clasificadas en el Grupo B.
- Escala Ejecutiva, que comprende las categorías de Oficial y Agente, clasificadas en el Grupo C.

El apartado segundo de dicho precepto requiere la posesión de la titulación académica requerida para los grupos correspondientes por la vigente legislación sobre Función Pública.

Pues bien, esta nueva estructura de los cuerpos de Policía Local implica a la vista de lo expuesto que con la nueva Ley la mayoría de las categorías van a tener una adscripción al Grupo inmediatamente superior, lo que conlleva efectos inmediatos en lo relativo a la titulación exigida para acceder a las plazas, una vez que entre en vigor aquélla.

La reestructuración de los cuerpos de la Policía Local conlleva un problema básico: va a existir un importante número de policías locales que accedieron a las respectivas escalas con una titulación que en la normativa actual sería insuficiente. Y precisamente la Ley 9/2003, con el objeto de dar solución a este problema, regula en su Disposición Transitoria Primera lo relativo a las reclasificaciones de los grupos de titulación.

Como es lógico, los funcionarios de la Policía Local que a la entrada en vigor de la Ley estén en posesión de la titulación académica requerida para el nuevo Grupo se integrarán en el mismo a todos los efectos y los funcionarios que carezcan de dicha titulación podrán obtenerla mediante la superación de los cursos que oportunamente convoque y realice la Escuela Regional de Policía Local. Asimismo, también parece evidente que en el momento en que los funcionarios policiales obtengan la titulación correspondiente a su nuevo Grupo serán reclasificados en el mismo de manera automática y a todos los efectos.

Sin embargo, en opinión de esta Procuraduría, la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2003 no aborda la problemática aludida en el escrito de queja, sino otra distinta que, únicamente de modo indirecto, pudiera guardar algún punto de conexión con lo expuesto en la reclamación. Desde otra perspectiva, la Ley prevé en su juego de disposiciones transitorias la adaptación de los policías locales a los requisitos de titulación que la nueva normativa les impone, pero nada se dice de los efectos de los requisitos de titulación académica sobre la promoción interna de los funcionarios policiales.

Y esta circunstancia es especialmente importante, pues va a existir un importante número de policías locales que ingresaron en sus respectivos cuerpos al amparo de la normativa anterior a la Ley 9/2003, de 8 de abril, cumpliendo unos requisitos concretos de titulación. Bajo el anterior régimen jurídico estos policías podían promocionar de acuerdo con la

titulación académica que poseían en la fecha de su ingreso, máxime si se dispone de la certificación acreditativa de haber superado el correspondiente curso de aptitud otorgada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, pero en la actualidad van a ver imposibilitada su posibilidad de promoción profesional al no haberse previsto un régimen transitorio a efectos de dicha titulación académica.

De hecho, la situación expuesta en el escrito de queja es totalmente real, y así, un elevado número de policías locales que cumplían todos los requisitos para una posible promoción interna en la Ley 12/1990, de 28 de diciembre, y en el Decreto 55/1997, de 13 de marzo -siempre a expensas de la convocatoria de la corporación local respectiva-, ven limitado su posible ascenso porque la nueva Ley les exige unos requisitos de titulación que la normativa que les fue de aplicación en su ingreso no exigía.

Parece claro que la nueva estructuración de los cuerpos de Policía Local supone una mejora cualitativa para los nuevos funcionarios policiales, pero no deja de ser menos cierto que la clasificación de las Escalas Superior, Técnica y Ejecutiva y sus correspondientes categorías en los Grupos A, B y C puede suponer un obstáculo, muchas veces insalvable, para aquellos policías locales que ingresaron en sus correspondientes cuerpos hace muchos años con unos requisitos de titulación sustancialmente diferentes a los que la nueva Ley exige. Así, no parece razonable que policías locales que ingresaron a partir del año 1981 (como así ocurre en el supuesto de los reclamantes) con titulación de Bachiller,

cumpliendo, por lo tanto, los requisitos para promocionar a la antigua Escala de Inspección, con las categorías de Inspector o Subinspector, y habiendo superado el correspondiente curso de aptitud o promoción para el ascenso, tengan que lograr una diplomatura universitaria para poder participar en los procesos de promoción que la Corporación Local respectiva pueda convocar en un futuro.

En definitiva, el régimen de promoción interna previsto en el art. 32 de la Ley 9/2003, que exige como condición y requisito necesario para la promoción interna la posesión de la titulación correspondiente al Grupo en que esté clasificada la categoría a la que se quiera acceder, va a suponer que todos los funcionarios policiales que quieran promocionar deberán obtener preceptivamente la titulación exigida para el Grupo en el que esté clasificada la correspondiente categoría, independientemente de que su ingreso se haya producido antes o después de la entrada en vigor de la nueva normativa.

La problemática planteada ha encontrado oportuna réplica en la práctica totalidad de la legislación autonómica consultada en materia de coordinación de policías locales, fundamentalmente a través de dos tipos de medidas:

- 1.- La exigencia de la titulación de diplomado universitario para el acceso a la categoría de Subinspector, únicamente a aquellos policías locales que hayan ingresado con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa.

2.- La dispensa de titulación a los funcionarios que presten sus servicios en los cuerpos de la Policía Local y que carezcan de la titulación exigida por la nueva clasificación de las categorías. Dichos policías podrán ejercer el derecho a la promoción interna, con dispensa en un grado de titulación, siempre que superen el correspondiente curso convocado por el departamento competente de la Administración autonómica respectiva, y durante un periodo de tiempo limitado que oscila entre cinco y diez años.

En conclusión, esta Procuraduría estimó que existía una laguna normativa en la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, respecto al régimen transitorio de promoción interna de los funcionarios policiales que no cumplen los requisitos de titulación que la Ley asigna a los grupos en que se clasifican las categorías de los cuerpos de Policía Local, según lo establecido en su art. 25.

Además, debe advertirse que la búsqueda de soluciones a la problemática planteada no solamente ha encontrado la oportuna respuesta de la totalidad de la legislación autonómica estudiada al respecto, sino que incluso la Disposición Transitoria Segunda de la extinta Ley 12/1990 contemplaba que “por un periodo de cinco años, a los únicos efectos de promoción interna se reconocerán como válidos, para opositar a las plazas que proceda los diplomas de aptitud para el ascenso correspondiente expedidos por la Junta de Castilla y León”.

Finalmente, se significó, compartiendo el criterio seguido por las disposiciones autonómicas consultadas, que la dispensa de titulación que se

propone transitoriamente para los funcionarios policiales que carezcan de la titulación exigida por la Ley 9/2003 para el desempeño de las correspondientes categorías, debería ser única y exclusivamente de un grado, es decir, referida al nivel de titulación superior inmediato.

Por cuanto antecede, se adoptó la siguiente resolución:

«Que con la finalidad de dar satisfacción al derecho a la promoción interna de los integrantes de los Cuerpos de Policía Local que ingresaron en los respectivos cuerpos con anterioridad a la entrada en vigor 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 iniciar los trabajos conducentes a dictar una Disposición Transitoria Sexta de la Ley del siguiente tenor: “para la promoción interna de los funcionarios que presten sus servicios en los cuerpos de Policía Local a la entrada en vigor de la presente Ley, y que carezcan de la titulación exigida en la misma, se podrá dispensar en un grado el requisito de titulación siempre que hayan realizado los cursos y obtenido los diplomas correspondientes en la Escuela Regional de Policía Local de Castilla y León”. Tal reconocimiento vendría referido a un periodo determinado de tiempo, el cual, a título de Resolución, podría oscilar entre cinco y diez años».

La citada Consejería ha contestado a la resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla, ya que considera que

del art. 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública, se desprende que uno de los requisitos para acceder a un cuerpo o escala del Grupo inmediatamente superior por promoción interna es poseer la titulación correspondiente para acceder a este último Grupo, a excepción, exclusivamente, de la promoción interna desde cuerpos o escalas del Grupo D a cuerpos o escalas del Grupo C, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional 22ª de la citada Ley. Por lo tanto, afirmó que *“dado el carácter básico de los preceptos legales citados, esta Comunidad debe respetar las disposiciones estatales básicas”*, argumento sumamente discutible a la vista de la normativa dictada por la mayoría de las comunidades autónomas a la que se hizo alusión anteriormente, y de la normativa autonómica anterior al nuevo texto legal, la cual ya preveía la situación denunciada en el escrito de queja.

2.3.1.2. Concursos de traslados de funcionarios de Cuerpos Generales de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

En el expediente de queja **Q/1079/03**, se hacía alusión a una serie de problemas existentes en los concursos de méritos para provisión de puestos de trabajo de personal funcionario de los Grupos C y D (Administrativos y Auxiliares Administrativos) de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Uno de los aspectos más relevantes de la queja se refería a la contradicción existente entre el concurso abierto y permanente del que dispone el personal laboral al servicio de la Administración autonómica, y

el plazo indeterminado del que dispone la Administración para proceder a convocar concursos de traslados para funcionarios públicos. Tal situación es considerada injusta por los autores de la queja, dado que, en muchas ocasiones, el personal laboral desarrolla funciones públicas con contenidos similares a los funcionarios públicos.

Otra cuestión expuesta en la reclamación, directamente relacionada con la provisión de puestos de trabajo, se refiere a que el personal interino supera en la mayoría de los casos el periodo máximo de un año establecido en la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, y que, algunas veces, “desempeñan puestos con niveles superiores a los propios funcionarios de carrera, aun cuando estos últimos tengan unos méritos y una antigüedad mucho mayores que los interinos”. Finalmente, la queja significaba la tardanza en resolver el último concurso de méritos convocado para los Grupos C y D, siendo uno de los motivos del retraso la impugnación en vía jurisdiccional de la Orden de convocatoria.

En primer lugar, y por lo que se refiere a esta última reclamación, en la que se hacía constar que en fecha 22 de mayo de 2003 no se veía una resolución cercana a la convocatoria y que la misma no se ajustaba a las normas legales existentes sobre concursos y función pública, se advirtió que dicha resolución ya tuvo lugar el pasado mes de junio y que no cabía hablar de irregularidad alguna de la Administración, en tanto que la paralización del procedimiento no se imputó a una decisión de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, sino a una

resolución judicial de obligado cumplimiento. De hecho, una vez que se levantó la suspensión judicial de la convocatoria por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, al determinar que dicha convocatoria se realizó de plena conformidad a la legislación vigente en materia de función pública, la Consejería procedió de carácter inmediato a su resolución.

La cuestión principal a estudiar en esta resolución se centraba en la periodicidad de las convocatorias de los concursos de funcionarios al servicio de la Administración autonómica, y su comparación con el régimen de concursos de traslados previsto para el personal laboral.

Desde un punto de vista conceptual, se señaló que la diferenciación de régimen jurídico entre el personal laboral y el funcionario respondía a la existencia de dos categorías de personal plenamente diferenciadas. Este razonamiento, traducido al principio constitucional de igualdad, implica que el régimen de provisión de puestos de trabajo de ambos tipos de personal no tiene por qué ser el mismo, ni siquiera regularse en términos idénticos, independientemente de la existencia de posibles similitudes en determinados casos puntuales del desempeño de puestos de trabajo de personal laboral y personal funcionario.

Como afirma la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el personal laboral de la Administración autonómica está vinculado a un contrato de trabajo sometido al Derecho Laboral y a las disposiciones contempladas en el Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y los

organismos autónomos dependientes de ésta. Por su parte, el personal funcionario no puede encuadrarse en el ámbito de la negociación colectiva, sino que su régimen jurídico se encuentra sometido a la reserva de ley (en gran parte a legislación básica), la cual no puede ser susceptible de mejora por la negociación entre la Administración y los representantes de los empleados públicos.

Además de este criterio teórico de diferenciación entre el personal funcionario y laboral existen argumentos de índole práctica que justifican que el sistema de concursos de traslados de los funcionarios públicos sea sustancialmente diferente al del personal laboral. Estos argumentos se podrían resumir en uno básico: los concursos de traslados de personal laboral contemplan la permanencia en el puesto correspondiente a la categoría profesional desde la que se concursa y la antigüedad como únicos méritos a considerar, mientras que los concursos de funcionarios públicos deben valorar necesariamente una multiplicidad de méritos de muy diversa naturaleza junto a la antigüedad, como la posesión de grado personal, la experiencia en determinados puestos de trabajo o la certificación de haber superado los respectivos cursos formativos.

Ahora bien, una vez sentado que el régimen de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario y del personal laboral no tiene que ser idéntico, se realizaron una serie de consideraciones tendentes a examinar si la periodicidad en las convocatorias de concursos de méritos para funcionarios de Cuerpos Generales de la Administración de Castilla y León

estaba siendo la deseable y de qué manera la escasez de convocatorias en los últimos años había dado lugar a incumplimientos de la normativa de función pública, fundamentalmente de los plazos máximos de duración del personal interino y de las comisiones de servicio.

Que la periodicidad en la convocatoria de concursos de traslados no ha sido la deseable se deduce del Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración autonómica de Castilla y León, suscrito el 16 de diciembre de 2002 por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y por las organizaciones sindicales UGT, CCOO, CSI-CSIF y USCAL. En este sentido, el Capítulo II -Promoción Profesional- del Título III -Mejora del Empleo Público-, al abordar en su punto cuarto los concursos de traslados, recoge el compromiso de la Administración autonómica a “facilitar la movilidad de los empleados públicos mediante concursos de traslados que aseguren una mayor periodicidad en su convocatoria y ejecución”.

No obstante, en opinión de esta Procuraduría, esta declaración de voluntad de lograr una mayor periodicidad en la convocatoria de concursos podría convertirse en una declaración meramente retórica, si no se llega a una mayor concreción, es decir, si no se reconoce legalmente un plazo en el que preceptivamente habrá de procederse por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a convocar los correspondientes concursos de traslados.

En el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se comunicaba que estaba en tramitación el Proyecto de una nueva Ley de Función Pública que *“somete a plazos concretos y determinados las resoluciones de los procedimientos de provisión de puestos una vez convocados, pero no determina la cadencia temporal en que aquéllas deben ser efectuadas, en cuanto tal aspecto se liga a las necesidades coyunturales de la Administración sobre las que pueden incidir en cada momento múltiples variables que, sin menoscabo de derechos y expectativas legítimas de los funcionarios, desaconsejan su predeterminación en una norma de rango legal”*.

Teniendo en cuenta esta consideración, esta Procuraduría razonó que la fijación de una periodicidad concreta en la convocatoria de los concursos sería una medida que ayudaría a garantizar el cumplimiento de diversas normas legales y reglamentarias y, al mismo tiempo, contribuiría a consolidar el derecho de los funcionarios a la carrera administrativa, y ello por diversos motivos.

El primer motivo sería el cumplimiento de lo establecido en el art. 6.1 del DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León. En dicho precepto se contempla que el personal interino recibe su nombramiento por periodo no superior a un año, algo que debe ponerse en conexión con el apartado quinto de ese precepto, el cual prescribe que “el puesto de trabajo cubierto interinamente habrá de ser incluido en la primera

oferta de empleo público o concurso que se convoque, salvo que aquél pertenezca a funcionario que se encuentre en alguna de las situaciones que impliquen reserva de plaza”.

Como ya se informó en el expediente tramitado en esta Institución con la referencia **OF/7/01**, existía un importante número de interinos cuyo nombramiento se prolongaba durante más de un año. Y parece claro que la escasa convocatoria de concursos de traslados para funcionarios de Cuerpos de Administración General ha sido uno de los principales motivos por los que esta irregular situación del personal interino se ha prolongado en el tiempo. No obstante, debe aclararse, como advierte la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que el plazo de un año legalmente establecido opera respecto de las interinidades sobre plaza vacante pero no respecto de las plazas reservadas a funcionarios (por ejemplo, comisiones de servicios o excedencias voluntarias) sean del nivel que sean, pues en este caso, al tener el puesto de trabajo un titular, lógicamente no podrán ser ofertadas en concurso.

Sentado este extremo, esta Procuraduría entiende que la fijación de un plazo cierto de periodicidad de los concursos, unido al cumplimiento del mandato legal de incluir en el primer concurso que se convoque el puesto de trabajo cubierto interinamente no sujeto a reserva, sería una medida que indudablemente ayudaría a cumplir el mandato del art. 6.1 de la Ley.

Esta misma argumentación es trasladable para el supuesto de las comisiones de servicio. De conformidad con lo establecido en el art. 68 del

Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso y de Provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios al Servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, las comisiones de servicio tendrán una duración máxima de un año prorrogable por otro, y el puesto de trabajo cubierto en comisión de servicio (caso de encontrarse vacante) será incluido en la siguiente convocatoria (de concurso) que corresponda.

El establecimiento de un plazo de periodicidad de los concursos no solamente contribuiría a lograr el cumplimiento de los mandatos aludidos respecto del personal interino y de la duración de las comisiones de servicio, sino que contribuiría a que el compromiso de la Administración de asegurar una mayor periodicidad en la convocatoria y ejecución de los concursos no se quede en una mera declaración retórica.

Por otra parte, la modernización de la Administración autonómica y la implantación de los más avanzados medios informáticos y telemáticos, se conciben como herramientas que, sin duda, ayudarán a lograr una mayor celeridad y eficacia en la resolución de los concursos de traslados de funcionarios, reduciendo la tramitación a un plazo inferior al de ocho meses, prorrogables por otros cuatro, actualmente existente. Ello debería dar lugar a que las correspondientes convocatorias se pudieran resolver en un plazo mucho más breve y, en consecuencia, a que se redujera considerablemente la periodicidad de tales convocatorias.

Junto a estos argumentos, otra situación fáctica ha incidido desfavorablemente en la deseable celeridad que debería acompañar a las respectivas convocatorias de concursos de funcionarios. Me estoy refiriendo al incumplimiento por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial del art. 51 del Decreto 67/1999, precepto que, al enumerar el contenido de las convocatorias de concursos, exige que las bases de las convocatorias deberán ir acompañadas, entre otras cuestiones, de la composición de la comisión de valoración, contenido éste obviado sistemáticamente y sin motivo aparente por la Administración autonómica. Parece claro igualmente que si la comisión de valoración fuese designada en la propia Orden de convocatoria del concurso, tal y como exige el Decreto 67/1999, el plazo de resolución del concurso de ocho meses se podría cumplir perfectamente, sin necesidad de acudir a la prórroga prevista en la Ley.

En fin, esta Institución estima que la Administración autonómica dispone tanto de los medios legales como materiales para fijar una periodicidad determinada en las convocatorias de los concursos, periodicidad que se configura como garantía legal del derecho a la carrera administrativa reconocido en el art. 47 de la Ley de Ordenación de la Función Pública a los miles de funcionarios de Cuerpos Generales de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Nada impide que se fije, por tanto, una periodicidad determinada en la convocatoria de concursos para funcionarios de cuerpos Generales, algo

que se constituiría como complemento necesario de las disposiciones que fijan el límite de nombramiento para el personal interino y para las comisiones de servicio, siempre referido tal límite a las plazas no sujetas a reserva.

Teniendo en cuenta la evolución de los medios informáticos y telemáticos, la obligación de designar las comisiones de valoración de los concursos con carácter simultáneo a la publicación de las convocatorias, y el deber legal de incluir las plazas vacantes ocupadas por interinos y por funcionarios en comisión de servicio en las primeras convocatorias de concurso que se realicen por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, esta Institución sugiere que se determine explícitamente como plazo de periodicidad de convocatoria de los concursos el plazo de dos años, plazo, a nuestro entender, más que suficiente para que la Administración autonómica pueda resolver un concurso y proceder a la siguiente convocatoria. Y ello, por supuesto, sin perjuicio de la posibilidad de celebrar convocatorias de concursos en periodos inferiores de tiempo y de las necesidades coyunturales de la Administración que pueden aconsejar convocatorias de carácter excepcional o extraordinario.

La solicitud que se dirigió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se concretó en esta propuesta:

“Que con el fin de garantizar el derecho a la carrera administrativa de los funcionarios reconocido en el art. 47 del DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba la Ley de

Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se reconsidere por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial, previa audiencia de los representantes de los funcionarios públicos, la voluntad de no abordar la determinación legal de una periodicidad mínima de las convocatorias de concursos de traslados para funcionarios públicos. Dicha periodicidad, en atención a los mandatos establecidos en la normativa de función pública aludida en la presente resolución y a la existencia de nuevas herramientas informáticas al servicio de la Administración autonómica, se podría establecer en un plazo de dos años con carácter general”.

Según informó la citada Consejería, esta resolución fue tenida en cuenta en el art. 48.2 del nuevo Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en el cual se establece la periodicidad anual de la convocatoria de los concursos de traslados.

2.3.1.3. Tasas de oposición para desempleados

El expediente de queja **Q/1864/03** se derivaba de una reclamación en la que se solicitaba la exención de tasas por la realización de oposiciones para los aspirantes desempleados.

La tasa por la participación en las pruebas de selección para acceder a la condición de personal al servicio de la Administración de la Comunidad está regulada en los arts. 28 y ss. de la Ley 12/2001, de 20 de

diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León.

Concretamente, las exenciones y bonificaciones de la citada tasa se contemplan en el art. 31 de la Ley. Se declaran exentas del pago de la tasa a las personas con discapacidad igual o superior al 33% y a los participantes en las pruebas selectivas que se convoquen dentro de procesos generales de reordenación de la función pública dirigidos en exclusiva al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Por su parte, se reconoce una reducción del 50% de la tasa a los sujetos pasivos que, como personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, participen en las pruebas selectivas por el turno de promoción interna.

Pues bien, el motivo de la reclamación radica precisamente en la ampliación del ámbito de las exenciones y bonificaciones de la tasa, de manera que bien como exención, bien como bonificación, se pudiera reconocer alguno de estos beneficios fiscales a los desempleados, algo que exigirá una modificación de la Ley 12/2001, de conformidad con lo establecido en los arts. 7.1 y 9.2 de dicho texto legal.

El art. 17.2 de la Ley, por su parte, dispone que “las propuestas de establecimiento o modificación de precios públicos que no consistan en una mera actualización general de cuantías deberán acompañarse de una memoria económico-financiera en donde se justifiquen los importes propuestos y el grado de cobertura de los costes correspondientes”.

Es cierto, como se advierte en el informe remitido por la Consejería de Hacienda, que el establecimiento de nuevos beneficios fiscales como el que en esta resolución se propuso, requiere un estudio económico que cuantifique la incidencia recaudatoria del beneficio en cuestión y también un análisis de las características que debe tener el beneficio fiscal, teniendo en cuenta las características de gestión de la tasa.

Sin embargo, esta Procuraduría consideró que el establecimiento de la exención, o, subsidiariamente, de la bonificación de la tasa por participación en pruebas selectivas para el ingreso en la Administración autonómica, atendiendo a un punto de vista estrictamente burocrático, no sería impedimento alguno para seguir manteniendo la simplificación y automatismo de la tasa, pues con un único documento (certificado de periodos de inscripción del aspirante como desempleado) se podría comprobar si el aspirante tiene o no dicha condición de desempleado.

Teniendo en cuenta que la gestión del tributo no tendría por qué verse entorpecida por la entrega adicional de un único documento acreditativo de la condición de desempleados de los participantes en los procesos selectivos, y que los últimos datos estadísticos muestran una importante tasa de paro en nuestra Comunidad (11,19% en el segundo trimestre de 2003, según los datos de la Encuesta de Población Activa), consideré que la petición realizada en el escrito de queja estaba suficientemente razonada.

Además, no debe olvidarse que el colectivo de aspirantes al ingreso en la Administración de la Comunidad de Castilla y León suele ser una población joven, mayoritariamente carente de ingresos y que busca su primer trabajo. Por ello, y reconociendo que la determinación puntual de una posible exención o bonificación de la tasa por la participación en las pruebas de selección para el ingreso en la Administración de la Comunidad de Castilla y León obedece a motivos de oportunidad y dependerá del estudio económico que cuantifique la incidencia recaudatoria del beneficio fiscal, estime que desde la Consejería de Hacienda debería manifestarse una voluntad decidida de acometer la reforma legal que permitiera acceder a los desempleados a la exención o, en su caso, a la bonificación de la tasa.

Finalmente, se significó que la propuesta de exención o bonificación de la tasa que en esta resolución se contenía no tendría por qué reconocerse de manera incondicionada, sino que debería determinarse algún tipo de cortapisa o límite. Se trataría de evitar que se beneficiaran de la exención o bonificación de la tasa todos los desempleados sin excepción, pues podría darse el caso de aspirantes que se inscriben como desempleados única y exclusivamente para favorecerse de la exención o bonificación, algo que sería totalmente contradictorio con la filosofía del beneficio tributario que se propone.

Por ello, se dijo que sería conveniente fijar alguna precisión respecto al periodo en que el aspirante debería estar inscrito como desempleado. Así, si se fijara un periodo mínimo de, por ejemplo, tres

meses de inscripción en las oficinas de empleo en la fecha de publicación de las correspondientes convocatorias como requisito preceptivo para acceder al beneficio tributario, automáticamente quedarían excluidos todos aquellos aspirantes que, como indiqué antes, se inscriben en las oficinas de empleo con el único objetivo de no pagar el importe íntegro de la tasa.

Nuestra resolución a la Consejería de Hacienda se concretó en los siguientes términos:

“Que, en atención a los argumentos expuestos, y previa la realización de los estudios económicos que cuantifiquen la incidencia recaudatoria del beneficio fiscal y las características que debe tener dicho beneficio, teniendo en cuenta la forma de gestionar la tasa, se acometan por esa Consejería las medidas que fueran pertinentes para proceder a la reforma del art. 31 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, incorporando dentro del ámbito de exenciones y bonificaciones de la tasa por la participación en las pruebas de selección para acceder a la condición de personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a los trabajadores inscritos como desempleados en las correspondientes oficinas de empleo. Con la finalidad de evitar que los aspirantes que se inscriben en las oficinas de empleo única y exclusivamente con la finalidad de favorecerse del beneficio fiscal que en esta resolución se propone, se sugiere que, como requisito

preceptivo, se exija un periodo mínimo de inscripción previo a la fecha de publicación de la convocatoria, el cual podría ser de tres meses”.

Hasta la fecha no se ha recibido contestación alguna de la Consejería de Hacienda respecto a las propuestas planteadas.

2.3.1.4. Voluntariado

En el año 2003, con ocasión de la tramitación de una queja relacionada con los incentivos de la actividad de voluntariado, esta Procuraduría se pronunció acerca de la conveniencia de aprobar una Ley regional del voluntariado.

En efecto, en el expediente de queja **Q/431/02**, su autor planteaba un presunto incumplimiento por parte de la Administración autonómica de la normativa reguladora del voluntariado social, así como la ausencia de aplicación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León de incentivos al voluntariado.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información relativa al marco jurídico regulador de la figura del voluntariado y a las medidas de fomento adoptadas desde la Administración autonómica para la promoción del mismo, a las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de las entonces Consejerías de Sanidad y Bienestar Social y de Educación y Cultura.

Atendiendo a la petición de información realizada, se remitió por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial un informe en el cual se hacían constar los datos relativos a la normativa reguladora en Castilla y León de la materia y a las actuaciones adoptadas en orden a su reforma o ampliación, así como a las medidas de fomento del voluntariado adoptadas desde las Consejerías antes citadas.

En relación con el marco normativo que pauta el voluntariado en Castilla y León, se puso de manifiesto que la norma reguladora del voluntariado social en esta Comunidad es el Decreto 12/1995, de 19 de enero, que tiene por objeto el reconocimiento y la participación de los particulares en las actividades voluntarias de naturaleza cívico o social en su ámbito territorial.

Sin perjuicio de otras referencias, por ejemplo al voluntariado juvenil en el art. 55 de la Ley 11/2002, de 10 de julio, actualmente vigente en materia de Juventud en Castilla y León, también se hizo constar en el informe la elaboración, por parte de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de un borrador de Decreto relativo al voluntariado en materia de protección civil.

En cuanto a las medidas de fomento del voluntariado, eran expuestas en el informe proporcionado las llevadas a cabo por las tres Consejerías indicadas, con referencia a las partidas presupuestarias utilizadas con tal fin. Algunas de estas medidas se integraban en las líneas de dos planes para el año 2003: el I Plan General de Juventud, aprobado

por Decreto 129/2001, de 26 de abril; y el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León, aprobado por Decreto 224/2000, de 26 de octubre.

Para finalizar la referencia a la información recabada por esta Procuraduría, procede indicar que, en relación con los incentivos a las personas voluntarias por el desarrollo de su actividad (tales como descuentos en los medios de transporte público o en las entradas a museos dependientes de la Administración), se señaló que en la normativa autonómica no se recogía ningún incentivo de este tipo, por cuanto se considera al voluntario como una persona que desarrolla su actividad con carácter libre y gratuito, de forma totalmente altruista.

Considerando el contenido de la información obtenida, esta Procuraduría procedió a formular una resolución a las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Familia e Igualdad de Oportunidades, con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

El voluntariado, entendido como el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, generalmente agrupadas en entidades de voluntariado, de modo libre, solidario y altruista, sin búsqueda de beneficio alguno, se ha convertido en nuestros días en uno de los instrumentos básicos de actuación de la sociedad civil en el ámbito social. Por ello, en el marco de lo dispuesto en el art. 9.2 CE, los poderes públicos deben potenciar esta modalidad de participación ciudadana, de

forma que quede garantizada la implicación de la comunidad en la satisfacción de los intereses generales, que en modo alguno puede ser hoy considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado.

Desde un punto de vista competencial, el fomento y promoción del voluntariado no es una competencia exclusiva del Estado. En consecuencia, aunque éste procedió a regular la materia a través de la Ley 6/1996, de 15 de enero, reguladora del Voluntariado Social, esta norma legal es sólo aplicable a los voluntarios que participen en programas de ámbito estatal o supraautonómico y a sus organizaciones en cuanto desarrollen dichos programas, así como a los voluntarios y organizaciones que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal. El resto de voluntarios y de entidades de voluntariado se regirán por lo dispuesto en cada Comunidad Autónoma.

Consecuentemente, han sido varias las Comunidades Autónomas que, bien con carácter general o con el añadido de social, han procedido a aprobar una Ley reguladora del voluntariado. Así, y sin ánimo exhaustivo, podemos citar las siguientes: en Cataluña, la Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por la que se crea el Instituto Catalán del Voluntariado; en la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social; en Castilla-La Mancha, la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado; en el País Vasco, la Ley 17/1998, de 25 de junio, del Voluntariado; en Galicia, la Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del Voluntariado Social; y, en fin, la última Ley aprobada en la materia, la Ley

10/2001, de 12 de noviembre, del Voluntariado, lo ha sido en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

Pues bien, el marco legal existente en las Comunidades Autónomas citadas, entre otras, contrastaba con el existente en Castilla y León, En efecto, tal y como se desprendía de la información recabada, a la regulación existente del voluntariado social, aprobada por Decreto 12/1995, de 19 de enero, estaba previsto únicamente añadir un Decreto relativo al voluntariado en materia de Protección Civil. También cabía citar la aprobación del Decreto 53/2003, de 30 de abril, por el que se crea la Comisión Regional de Voluntariado de Castilla y León, mediante el cual se había procedido a regular un órgano colegiado de participación de los distintos agentes implicados en el voluntariado en Castilla y León.

Ante el panorama descrito y con la finalidad de actualizar, completar y homogeneizar la normativa reguladora del voluntariado en Castilla y León, esta Procuraduría consideró que debía ser estudiada la posibilidad de proceder a la aprobación de una Ley de las Cortes de Castilla y León aplicable a las actividades de voluntariado desarrolladas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Como argumentos que apoyaban esta propuesta de iniciativa legislativa se señalaron los siguientes:

1.- La relevancia que el fenómeno del voluntariado ha adquirido en los últimos tiempos como forma de contribución de la sociedad civil a la satisfacción de los intereses generales, merece que su regulación fuera

llevada a cabo al más alto nivel normativo. Sin duda, la importancia que el voluntariado tiene en la sociedad actual y la conveniencia de fomentar la acción voluntaria desde los poderes públicos bien merece que, en ejercicio de las competencias estatutariamente reconocidas, se proceda a legislar sobre la materia. Así lo habían entendido también el Estado y otras Comunidades Autónomas como las antes citadas.

2.- Resulta conveniente homogeneizar la normativa existente en materia de voluntariado, sin establecer distinciones entre el social y el relacionado con protección civil. En efecto, sin perjuicio de las especialidades que se puedan contemplar en la propia Ley o en disposiciones reglamentarias de desarrollo, es adecuado establecer un marco normativo común para toda actividad de voluntariado que se desarrolle en el ámbito territorial de Castilla y León.

3.- El período de tiempo transcurrido entre la aprobación de la norma reguladora del voluntariado social en la Región y la actualidad, y las novedades acaecidas en la materia (por ejemplo, mayor relevancia del movimiento voluntario o desaparición de la prestación social sustitutoria del servicio militar obligatorio), aconsejan poner al día la normativa aplicable al ámbito que nos ocupa. En los últimos ocho años se habían producido cambios importantes, cualitativos y cuantitativos, en la actividad de voluntariado, cambios que podrían ser tenidos en cuenta a la hora de pautar normativamente aquélla.

4.- A la vista del contenido del Decreto 12/1995, de 19 de enero, ya citado, podría ser conveniente completar el contenido de la normativa reguladora de toda la actividad voluntaria que se desarrolle en la Región, excepción hecha de la que deba ser regulada por la Ley estatal antes citada. Aunque la resolución formulada, probablemente, no fuera el lugar oportuno para detallar pormenorizadamente el contenido de la norma propuesta, se podía apuntar que aspectos como la relación entre las entidades de voluntariado y los voluntarios que se incorporen a ellas, las medidas de fomento del voluntariado o la programación de las actuaciones públicas de promoción y apoyo de la actividad voluntaria y de las entidades que la lleven a cabo, requieren un desarrollo normativo más amplio que el existente. A los dos últimos aspectos citados, se volverá a hacer referencia mas adelante.

5.- Por último, también procede incorporar al marco normativo común de rango legal que se proponía el aspecto orgánico de la materia. En efecto, como se ha señalado con anterioridad, se había procedido a crear la Comisión Regional de Voluntariado de Castilla y León, como órgano de participación de los distintos agentes implicados en el voluntariado de la Región. Pues bien, sin perjuicio de la vigencia del Decreto 53/2003, de 30 de abril, antes citado, parecía conveniente incorporar la previsión del órgano indicado y una referencia a su composición y funciones en la norma de rango legal cuya elaboración se proponía.

En definitiva, los argumentos expuestos conducían a señalar que, cuando menos, debía ser estudiada la conveniencia de iniciar las actuaciones tendentes a elaborar y presentar ante las Cortes de Castilla y León un proyecto de Ley del Voluntariado, que, en el caso de ser aprobada, regulara de forma completa y homogénea la actividad de voluntariado que se desarrolle en Castilla y León.

El segundo aspecto de la problemática planteada en la queja que debía ser objeto de estudio, y al cual se refería fundamentalmente el completo informe que había sido proporcionado por la Administración autonómica, era el relativo a las medidas de fomento del voluntariado y a su posible programación.

Sin duda, se podía calificar de encomiable el esfuerzo presupuestario que, a la vista del informe que había sido proporcionado, estaba llevando a cabo la Administración autonómica en orden al fomento y apoyo de la actividad de voluntariado. Asimismo, compartía esta Institución con la administración que la figura de los incentivos dirigidos a los voluntarios, tales como la obtención de reducciones en determinados precios públicos, podía encontrarse en contradicción con la naturaleza altruista y gratuita de toda actividad voluntaria.

Sin embargo, sí cabía señalar, de forma íntimamente relacionada con lo anteriormente indicado respecto al marco normativo de la materia, que se echaba de menos una regulación general más detallada de las medidas de fomento del voluntariado a adoptar por las administraciones

públicas, medidas que podían incluir no sólo las subvenciones (a las que ya se refería escuetamente el art. 23 del Decreto 12/1995, de 19 de enero) dirigidas a financiar actuaciones llevadas a cabo por las entidades de voluntariado, sino también el desarrollo de campañas de información en relación con el voluntariado dirigidas a la opinión pública y el apoyo específico a programas de formación de voluntarios.

Una racionalización y programación adecuada de la adopción de tales medidas podría ser llevada a cabo a través de la elaboración y aprobación de un Plan específico del Voluntariado, como instrumento de coordinación, participación, ordenación y articulación de la política en materia de voluntariado desarrollada por la Junta de Castilla y León. Se dotaría así de mayor entidad a la actuación de la Administración autonómica en esta materia, abandonando la inclusión de las actividades dirigidas al fomento y apoyo del voluntariado en líneas de otros Planes más generales, como el de Juventud o el Estratégico del Sistema de Acción Social.

No sólo el Estado (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2001), sino también diversas Comunidades Autónomas (sin ánimo exhaustivo, Galicia mediante Acuerdo de la Xunta de 18 de abril de 2002, y Andalucía, mediante Decreto 123/2003, de 16 de mayo), tienen en la actualidad vigentes Planes de Voluntariado con la finalidad de programar y racionalizar sus actuaciones correspondientes en la materia.

La exigencia de la existencia de un Plan de Voluntariado y las directrices esenciales que debían informar aquél podría incluirse en el contenido de la norma legal cuya elaboración se proponía.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, esta Procuraduría procedió a formular una resolución a las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Familia e Igualdad de Oportunidades en los siguientes términos:

“Primero.- Iniciar las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley del Voluntariado en la Comunidad de Castilla y León.

Segundo.- Desarrollar en la mencionada norma, entre otros aspectos, una regulación general de las medidas de fomento del voluntariado a adoptar por las administraciones públicas, medidas que pueden incluir no sólo las subvenciones dirigidas a financiar actuaciones llevadas a cabo por las entidades de voluntariado, sino también el desarrollo de campañas de información en relación con el voluntariado dirigidas a la opinión pública y el apoyo específico a programas de formación de voluntarios, así como contemplar la exigencia de la aprobación de un Plan Regional del Voluntariado.

Tercero.- Como instrumento de coordinación, participación, ordenación y articulación de la política en materia de voluntariado desarrollada por la Junta de Castilla y León, proceder a la

elaboración y aprobación de un Plan regional plurianual del voluntariado”.

Como contestación a la resolución indicada, tanto la Consejería de Presidencia y Administración Territorial como la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, manifestaron compartir con esta Procuraduría los criterios expresados en aquella en torno a la necesidad de actualizar y completar la regulación de la actividad de voluntariado en Castilla y León. Sin embargo la última de las Consejerías citadas manifestó su rechazo a la aprobación de un futuro Plan Regional plurianual de voluntariado, por estar las actividad propias de voluntariado englobadas en otros instrumentos de planificación desarrollados por la Administración autonómica.

Una vez informado el ciudadano del resultado de las actuaciones llevadas a cabo por esta Procuraduría, se procedió al archivo de la queja.

2.3.1.5. Publicidad institucional

Otra materia cuya ausencia de regulación legal en Castilla y León ha llevado a esta Procuraduría a dirigir una resolución a la Administración autonómica, es la relativa a la actividad publicitaria de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma.

Dicha resolución se formuló con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/2080/02**, en el que su autor puso de manifiesto una presunta discriminación en la difusión de publicidad institucional de la Junta de Castilla y León en relación con un medio de comunicación escrito.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Dirección General de Comunicación, órgano adscrito a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, competente en materia de coordinación de la publicidad institucional y de homogeneización de la imagen institucional de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Atendiendo al requerimiento de información realizado, la Dirección General citada procedió a informar sobre los criterios utilizados para proceder a la difusión de publicidad institucional de la Junta de Castilla y León, así como sobre los motivos por los cuales no se había procedido a la inclusión en el medio de comunicación antes citado de publicidad institucional.

En cuanto a los criterios generales para proceder a la difusión de publicidad institucional fueron citados los de determinación de las necesidades de la Junta, insuficiencia de medios e idoneidad de soportes.

En relación con la ausencia de inclusión de publicidad institucional en el medio de comunicación escrito citado en la queja, se puso de manifiesto que su audiencia minoritaria y especializada, así como su nula repercusión social, hacían que su utilidad como soporte publicitario para la Administración autonómica fuera muy escasa.

Considerando el contenido de la información proporcionada, se estimó oportuno formular una resolución a la Dirección General indicada, con base en la fundamentación jurídica que a continuación paso a exponer.

La comunicación es un instrumento esencial de la actividad de las Instituciones públicas que contribuye decisivamente a que los ciudadanos puedan tener conocimiento del contenido de aquélla y de su eficacia. La publicidad institucional, como parte integrante de la comunicación pública, es la vía a través de la cual los poderes públicos intercambian y comparten información de utilidad acerca, con carácter general, de su propia actuación y del funcionamiento de los servicios públicos.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha encargado de determinar de qué manera diversos preceptos de la Constitución española (como los arts. 9, 14 y 103) afectan a la forma en la cual debe ser llevada a cabo esta actividad publicitaria. Así, en primer lugar, ha señalado el Alto Tribunal que la diferencia de trato entre diferentes medios de comunicación a la hora de insertar publicidad institucional adquiere la categoría jurídica de discriminación cuando aquélla aparece desprovista de base objetiva, resultando conculcado el principio de igualdad entre los beneficios públicos (Sentencia de 8 de julio de 1987); en segundo lugar, también ha reconocido la Jurisprudencia que la exclusión de un medio singular en la contratación de una campaña institucional cuando éste tenga una tirada superior y sus tarifas no sean superiores a las del mercado, supone una infracción del principio de igualdad (Sentencia de 13 de marzo de 1991); y, en fin, ha mantenido el Alto Tribunal que la Constitución prohíbe cualquier actitud discriminatoria por razón de opinión, salvo causas justificadas, razonables e imparciales (Sentencia de 2 de julio de 1994).

Pues bien, de la información recabada por esta Procuraduría en relación con la queja planteada, no se podía desprender la vulneración de los principios enunciados, todos ellos extraídos por el Tribunal Supremo del Texto Constitucional, en relación con la inserción de publicidad institucional en la publicación mensual citada en el escrito de queja inicial. Los argumentos expuestos en el informe proporcionado por la Dirección General de Comunicación en relación con la difusión y naturaleza de aquélla, que no habían sido desvirtuados por la información proporcionada por el autor de la queja, podían considerarse suficientes para fundamentar la afirmación anterior.

Ahora bien, la inexistencia, de una irregularidad en el supuesto concreto que había sido planteado en la queja, no era óbice para considerar la posible mejora de la forma en la cual se lleva a cabo la publicidad institucional de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través de una mayor seguridad jurídica en su desarrollo y de un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía, en general, y de los titulares de medios de comunicación, en particular, de la propia delimitación de este tipo de publicidad, de los principios a los que debe someterse y de otros aspectos relacionados con su contenido y contratación.

En efecto, sería conveniente que las pautas de la publicidad institucional de las administraciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se plasmaran en una norma jurídica que, incluso, podría tener rango legal.

Como argumentos que podían ser expuestos en apoyo de la aprobación por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de publicidad (art. 32. 3ª del Estatuto de Autonomía), de una Ley reguladora de la publicidad institucional en la Comunidad Autónoma, se enunciaron los siguientes:

1.- En primer lugar, cabía referirse a la relevancia que la actividad que nos ocupa tiene para el efectivo conocimiento por la ciudadanía de los diferentes aspectos relacionados con la actuación pública. Asimismo, no podía ser olvidada la importancia que la publicidad institucional posee como instrumento en manos de los poderes públicos para difundir información relacionada con las instituciones públicas, instrumento cuyo buen uso es necesario garantizar. Un principio de seguridad jurídica aconseja incorporar al ordenamiento jurídico una regulación legal de esta materia.

2.- La relevancia e importancia antes expuestas eran predicables no sólo de la publicidad institucional que lleve a cabo la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y los organismos de ella dependientes, sino también de la desarrollada por las entidades locales. En este sentido es conveniente regular esta actividad en cuanto sea realizada por la Junta de Castilla y León y por los ayuntamientos y diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma.

3.- Otro argumento que apoya la aprobación de una Ley reguladora de la publicidad institucional en Castilla y León es la necesidad de

delimitar con claridad su concepto. En efecto, la norma cuya aprobación se aconsejaba debía delimitar con claridad qué debía entenderse por publicidad institucional, excluyendo del ámbito de aplicación de la norma la publicidad normativa y los anuncios de actos de la Administración que deban publicarse legalmente.

4.- Del mismo modo, la norma en cuestión serviría para incorporar al ordenamiento jurídico los principios que, en relación con esta materia, han sido acuñados por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y los criterios de contratación a los que deben sujetarse los contratos relativos a la actividad publicitaria celebrados por las administraciones públicas de Castilla y León.

En cuanto a los principios, a los enunciados por el Tribunal Supremo, expuestos ya con anterioridad, podían añadirse los expresados por la administración autonómica en el informe proporcionado a esta Procuraduría, siempre en cuanto respeten los mantenidos por la Jurisprudencia.

Por su parte, no cabía ninguna duda de que los criterios de contratación que procedía aplicar en este ámbito, debían ser, en primer lugar, los previstos en la legislación de contratos de las administraciones públicas (en concreto, en el RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en su reglamento de desarrollo, aprobado por el RD 1098/2001, de 12 de octubre). Sin perjuicio de ello, podían añadirse a los criterios

generales de contratación criterios específicos derivados de las peculiaridades de la actividad publicitaria y del propio contenido de los principios antes citados.

5.- Por último, pero sin ánimo exhaustivo, la aprobación de la norma que se proponía sería una oportunidad, no sólo para establecer un marco normativo integral a la publicidad de las Instituciones públicas en Castilla y León, sino también para adaptar la actividad publicitaria de los poderes públicos a la nueva realidad social y tecnológica. Esta nueva realidad, en el ámbito de los medios de comunicación, se caracteriza por la relevancia que ha adquirido Internet como medio de comunicación, comunicación que aquí también puede tener un carácter institucional. Sin duda, una regulación actual de la publicidad institucional no debe olvidar la utilización de la red como vehículo de comunicación institucional y debe promover y regular las peculiaridades de la utilización de esta nueva vía como instrumento para dar a conocer a los ciudadanos los diferentes aspectos informativos relacionados con las Administraciones públicas.

Los argumentos expuestos, entre otros, habían motivado que otras Comunidades Autónomas hubieran procedido a incorporar a su ordenamiento jurídico una Ley reguladora de la publicidad institucional. En concreto, así habían actuado en las Comunidades Autónomas de Extremadura (Ley 6/1996, de 26 de septiembre), Andalucía (Ley 4/1999, de 11 de mayo), Cataluña (Ley 18/2000, de 29 de diciembre), Valencia (Ley 7/2003, de 20 de marzo) y Aragón (Ley 16/2003, de 24 de marzo).

En definitiva, si bien en el supuesto concreto que había sido planteado en la queja no se observaba por esta Institución ninguna discriminación en la utilización de la publicidad institucional, el estudio del mismo había manifestado la conveniencia, de proceder, en aras de un principio de seguridad jurídica y de la mejora del ordenamiento jurídico autonómico, a regular la actividad publicitaria de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de los organismos de ella dependientes y de las entidades locales de la Región.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Dirección General de Comunicación en los siguientes términos:

“Iniciar las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley de Publicidad Institucional, aplicable a la actividad publicitaria de la Administración General de la Comunidad Autónoma, de los organismos dependientes de ella y de las entidades locales de la Región, en la cual, entre otros contenidos, se delimite el concepto de publicidad institucional, se regulen, atendiendo a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia, los principios que deben presidir aquélla y los criterios de contratación que deben observarse por las administraciones públicas incluidas dentro de su ámbito de aplicación, y, en fin, se promueva y regulen

las peculiaridades de la utilización de Internet como vía de comunicación institucional”.

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

2.3.1.6. Derecho de admisión

Con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/832/03**, cuyo objeto se encontraba integrado por un presunto trato discriminatorio proporcionado a un ciudadano de origen magrebí, al serle negada la entrada en un establecimiento público (en concreto, un bar) de la localidad de León, por el único motivo, según la versión del autor de la queja, de su raza, esta Procuraduría también se pronunció en el año 2003 acerca del derecho de admisión a establecimientos públicos.

Admitida la queja citada a trámite, se solicitó información a las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y a la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo, así como al Ayuntamiento de León.

Una vez recabada toda la información solicitada y analizado el contenido de la misma, se podía concluir que, en relación con los hechos concretos que habían sido puestos de manifiesto, tanto por el Ayuntamiento de León como por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, se habían llevado a cabo las actuaciones de inspección correspondientes, sin que de las mismas se hubiera podido desprender

fehacientemente la veracidad de los hechos denunciados. Por este motivo, se había procedido por los organismos citados al archivo de las actuaciones, circunstancia ésta que se había puesto debidamente en conocimiento del denunciante.

Ahora bien, la cuestión singular que había sido planteada en la queja era manifestación de una problemática más genérica íntimamente relacionada con aquélla, como era la ausencia de una regulación propia de la Comunidad Autónoma de los espectáculos y establecimientos públicos en Castilla y León, en general, y del derecho de admisión a los mismos, en particular.

En la información proporcionada a esta Procuraduría se manifestaba que se encontraba en tramitación un futuro proyecto de Ley reguladora de espectáculos y establecimientos públicos de Castilla y León.

A la vista del contenido de la información obtenida, esta Procuraduría estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expresa.

En primer lugar, era conveniente insistir en algo que ya había sido puesto de manifiesto por esta Institución en varias ocasiones, como era la necesidad de que la elaboración de la normativa anunciada reiteradamente, por la Administración autonómica, relativa a los espectáculos y establecimientos públicos, finalizara en el plazo de tiempo más breve

posible y fuera trasladada a las Cortes de Castilla y León para su aprobación y entrada en vigor.

Ahora bien, en la resolución cuya fundamentación jurídica se expone, además, procedía poner de manifiesto la conveniencia de que en aquella normativa de rango legal se contemplara una regulación del derecho de admisión a establecimientos públicos donde se realizaran espectáculos públicos y actividades recreativas, previsión legal que podía ser desarrollada después de una forma más completa a través de una norma de rango reglamentario.

En efecto, sin duda hechos como los que habían sido denunciados en la queja citada, más allá de la realidad o no de los mismos, podían verse amparados en una regulación, cuando menos escasa y confusa, del denominado derecho de admisión en Castilla y León. Ello contribuye aún más al, ya de por sí, importante desconocimiento general del significado real de los carteles que pueden ser vistos en tantos establecimientos públicos en los que se contiene la rúbrica “reservado el derecho de admisión”. Este desconocimiento genera una confusión que puede amparar actuaciones discriminatorias y arbitrarias por parte de algunos titulares de tales establecimientos. Por ello, se hacía necesario abordar una normativa clarificadora de la materia.

El derecho de admisión puede ser abordado desde una doble perspectiva. En primer lugar, puede ser configurado como la facultad que asiste a todos los consumidores y usuarios a ser admitidos, con carácter

general y con las condiciones objetivas que se establezcan normativamente o de forma singular para cada local, en todos los establecimientos abiertos al público. Sin embargo, desde otra perspectiva, el derecho de admisión puede ser contemplado también como la facultad que tienen los titulares de establecimientos públicos para determinar las condiciones de acceso y permanencia en los mismos, dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.

En realidad, son las dos caras de la misma moneda: derecho de todos los ciudadanos a acceder a un establecimiento público dentro de unos límites respetuosos con los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico y facultad de los titulares de este tipo de establecimientos para establecer tales límites. La necesidad de garantizar un equilibrio entre ambas facultades, primando el derecho de todos a acceder a un establecimiento público y limitando las condiciones que se puedan imponer para el ejercicio de este derecho, exigía que debieran establecerse unas normas que, de la forma más agotadora posible, pautaran el ejercicio de tales derechos y trataran de resolver los conflictos que puedan plantearse entre los mismos.

Así, superando la sucinta regulación de la materia del derecho de admisión contenida en el RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, habían sido varias las comunidades autónomas

que, en el ejercicio de sus competencias exclusivas y de una forma más o menos extensa, habían procedido a regular el derecho de admisión.

En primer lugar, merecía ser mencionada la regulación de las Comunidades Autónomas de La Rioja y del Principado de Asturias, las cuales, en su correspondiente Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, habían procedido a regular el derecho de admisión y las limitaciones que al mismo pudieran establecerse previa autorización por parte de la Consejería competente (arts. 20 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, por la que se aprueban las normas reguladoras de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja y 29 de la Ley 8/2002, de 21 de octubre, del Principado de Asturias, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, respectivamente).

Más desarrollada y amplia que las citadas era la regulación aprobada por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia y Andalucía, puesto que en las mismas, además de la regulación, necesariamente general, contenida en su correspondiente Ley de Espectáculos Públicos, se añadía una norma reglamentaria singular dedicada exclusivamente al derecho de admisión en los establecimientos abiertos al público. Dicha norma en Cataluña es el Decreto 200/1999, de 27 de julio, regulador del Derecho de Admisión en los Establecimientos Públicos donde se realizan espectáculos públicos y actividades recreativas, en la Comunidad Valenciana, el Decreto 190/2001, de 11 de diciembre, que lleva la misma rúbrica que el anterior, y, en Andalucía, el Decreto 10/2003,

de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Admisión Personal de Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas, desarrollado a su vez por la Orden de 11 de marzo de 2003.

De todas las regulaciones señaladas, es la andaluza la que, de una forma más agotadora y quizás por ser la última, regula el derecho de admisión, partiendo de un derecho general de todos a acceder a los establecimientos públicos, estableciendo limitaciones y prohibiciones generales de acceso, permitiendo la imposición de condiciones específicas de acceso para cada establecimiento, previa aprobación por la Administración y adecuada exposición pública de las mismas, y, en fin, regulando los servicios de admisión y vigilancia de los establecimientos abiertos al público.

La situación normativa descrita en las comunidades autónomas citadas contrastaba con la de Castilla y León, Comunidad en la que, además de las contenidas en el Real Decreto estatal antes señalado, son escasas y confusas las referencias realizadas en su ordenamiento autonómico al derecho de admisión.

En efecto, en lo relativo a los establecimientos turísticos, con carácter general, y a las empresas de restauración (restaurantes, cafeterías y bares), con carácter particular, existen algunas disposiciones que, de manera incompleta a juicio de esta Institución, se refieren al denominado derecho de admisión.

Así, la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, prevé en su art. 14 como obligación de todas las empresas turísticas, “permitir la entrada de cualquier persona y la permanencia de clientes en los establecimientos o vehículos abiertos al público en general sin más limitaciones que las derivadas de las reglamentaciones específicas de cada actividad”. Correlativamente, la letra e) del art. 16 de la misma norma legal reconoce a todos los usuarios turísticos el derecho a “no ser discriminados en el acceso a los establecimientos turísticos”.

Más concretamente, el art. 3 del Decreto 24/1999, de 11 de febrero de Ordenación Turística de Cafeterías y Bares de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, dispone expresamente que “los restaurantes, cafeterías y bares tendrán la consideración de establecimientos públicos, no pudiendo limitarse el acceso a los mismos más que por razones de alteración de la convivencia, higiene, enfermedad o limitación de aforo, de acuerdo con la legislación específica aplicable”.

A la parquedad de la regulación del derecho de admisión comentada, se añadía que, ni en una ni en otra norma, se encuentran tipificadas claramente como infracciones administrativas las conductas trasgresoras de las obligaciones mencionadas ni, en consecuencia, las sanciones aplicables a las mismas.

A ello cabía añadir que a mi solicitud de información relativa a la futura aprobación de una normativa reguladora del derecho de admisión, tanto la Consejería de Presidencia y Administración Territorial como la,

entonces, Consejería de Industria. Comercio y Turismo, habían guardado silencio, remitiéndose únicamente a la aplicación de las escasas normas de ámbito estatal existentes en la materia.

La ausencia de una regulación detallada del derecho de admisión en Castilla y León, que se desprendía de lo afirmado, más que beneficiar el derecho de todos a acceder a los establecimientos públicos, podía suponer una fuente de origen de conductas arbitrarias y discriminatorias amparadas en el silencio y confusión de las normas aplicables al ejercicio de este derecho, máxime si se consideran debidamente las dificultades con las que se enfrentan los organismos públicos competentes a la hora de acreditar la realidad de tales conductas cuando son denunciadas por los ciudadanos.

Por ello, con la finalidad de evitar, en la medida de lo posible, tratos discriminatorios a la hora de permitir o excluir la entrada a establecimientos abiertos al público y de dotar de mayor seguridad jurídica y claridad a los derechos de unos y otros a entrar y a prohibir la entrada, era conveniente abordar una regulación más completa del derecho de admisión, como se había hecho ya en otras Comunidades Autónomas.

En este sentido, la elaboración de la futura normativa reguladora de los espectáculos y establecimientos públicos en Castilla y León era un momento adecuado para incluir una primera regulación, necesariamente general, del derecho de admisión, partiendo del derecho de todos a entrar en los establecimientos abiertos al público con la única limitación de las condiciones generales que se desprenden del ordenamiento jurídico y de las

específicas que puedan ser impuestas por los titulares de aquéllos, previa aprobación de las mismas por la Administración, y con especial mención a la necesidad de incluir en el cuadro de infracciones las que correspondan a la inobservancia de este derecho por parte de los titulares de los establecimientos abiertos al público.

La mención legal señalada era conveniente que fuera desarrollada reglamentariamente a través de un Decreto dedicado específicamente al derecho de admisión en establecimientos abiertos al público en los que se realicen actividades recreativas o espectáculos públicos, Decreto en el que se contemplase la definición y el ámbito del derecho, las limitaciones y prohibiciones generales de acceso y permanencia en establecimientos públicos, los motivos de las condiciones específicas de admisión que puedan ser impuestas por los titulares de establecimientos públicos, el procedimiento para su aprobación por la Administración y la forma en la cual deben ser expuestas las mismas.

Asimismo, también parece aconsejable que en la citada norma se contemple una regulación de los servicios de admisión de los establecimientos abiertos al público, encargados del control de acceso de los usuarios de conformidad con las normas aprobadas, y de los servicios de vigilancia de seguridad, a quienes corresponde desarrollar labores de vigilancia y protección, funciones ambas cuyo ejercicio da lugar a numerosos conflictos.

Con base a los fundamentos jurídicos expuestos, esta Procuraduría procedió a formular una resolución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en los siguientes términos:

“Primero.- Iniciar las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley de Espectáculos y Establecimientos Públicos en la Comunidad de Castilla y León, en la cual, entre otros muchos aspectos, se contemple una regulación general del derecho de admisión, estableciendo un derecho de todos a entrar en los establecimientos abiertos al público con la única limitación de las condiciones generales que se desprendan del ordenamiento jurídico y de las específicas que puedan ser impuestas por los titulares de aquéllos, previa aprobación de la Administración, incluyendo en el cuadro de infracciones las que correspondan a la inobservancia de este derecho por parte de los titulares de los establecimientos abiertos al público.

Segundo.- Desarrollar reglamentariamente el derecho de admisión en establecimientos abiertos al público en los cuales se realicen actividades recreativas o espectáculos públicos, procediendo a definir el citado derecho, estableciendo su ámbito de aplicación, identificando las limitaciones y prohibiciones generales de acceso y permanencia en establecimientos públicos, enumerando los motivos de las condiciones específicas de admisión que puedan ser

impuestas por los titulares de establecimientos públicos, diseñando un procedimiento para su aprobación por la Administración y, en fin, regulando los servicios de admisión y de vigilancia de los establecimientos abiertos al público”.

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial puso de manifiesto a esta Procuraduría la aceptación íntegra del contenido de aquella y, en consecuencia, la futura aprobación de la Ley sobre Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, comprensiva, entre otros muchos aspectos, de una regulación genérica del derecho de admisión, así como del posterior desarrollo reglamentario de la Ley en este aspecto concreto.

Comunicado el resultado de las actuaciones llevadas a cabo al autor de la queja y al resto de organismos implicados, se procedió al archivo de aquella.

2.3.2. Normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma

2.3.2.1. Comisiones de servicios humanitarias para funcionarios de Cuerpos Generales de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

El motivo de la actuación de oficio **OF/137/02** se refería a la inexistencia de la figura de las comisiones de servicio de carácter humanitario para los funcionarios de los cuerpos y escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma, distintos de los docentes. Ello

ha supuesto en un importante número de casos que han llegado a conocimiento de esta Institución que los funcionarios que han solicitado esas comisiones de servicio, a pesar de la dificultad y gravedad de sus circunstancias personales y familiares, han visto denegadas sistemáticamente sus peticiones.

Teniendo en cuenta que en algunos ámbitos de la Administración autonómica ya existían convocatorias de comisiones de servicio de carácter humanitario (concretamente, en la Consejería de Educación para el personal docente no universitario), se solicitó información a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial respecto a una serie de cuestiones, fundamentalmente sobre la posibilidad de dictar una norma que regule la concesión de comisiones de servicio de carácter humanitario para los funcionarios que desempeñen puestos correspondientes a cuerpos generales o especiales, distintos de los docentes, de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y sobre los criterios existentes para coordinar la concesión o denegación de las solicitudes de comisiones de servicio por los órganos competentes para su autorización.

En la información remitida por la Consejería, independientemente de la referencia genérica al art. 68 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General del 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, precepto regulador de las comisiones de servicio, se hace mención a la inexistencia de una

normativa que regule las comisiones de servicio de carácter humanitario o figura jurídica análoga.

Por otro lado, se afirma en el citado informe que *“con la finalidad de facilitar, tanto la cobertura de puestos de trabajo como la atención, en la medida de lo posible, de las necesidades personales de los funcionarios, se han efectuado las convocatorias a las que la solicitud se refiere”*. Y finalmente, se significa que *“por parte de la Dirección General de la Función Pública no se ha cursado instrucción alguna relativa a los criterios para la autorización de comisiones de servicio, pues la ponderación de las necesidades de cobertura de los distintos puestos de trabajo corresponde al órgano del que dependen así como al competente para resolver en cada caso”*.

Una vez expuestos los principales argumentos aducidos por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en relación con la problemática suscitada, esta Procuraduría tratará de razonar a partir de este momento los motivos por los que sería conveniente proceder a una reforma del art. 68 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, con el fin de establecer una previsión normativa referente a las solicitudes de comisiones de servicio realizadas por los funcionarios públicos, en las cuales las circunstancias personales y familiares se constituyan como factor de indudable relevancia. Esta reforma normativa, como posteriormente se explicará, asimismo podría ser aplicable, en opinión de esta Procuraduría, a los preceptos del

citado Decreto reguladores del sistema de concurso dentro de los mecanismos de provisión de puestos de trabajo.

El art. 68 del Decreto 67/1999 regula en términos muy generales la figura de las comisiones de servicio, de manera que se describen como medidas que atienden a la cobertura, en caso de urgente e inaplazable necesidad, de un puesto de trabajo vacante en la Administración Pública, pudiendo tener carácter voluntario o forzoso. De ello, se llega a la conclusión de que la cobertura de ese puesto de trabajo vacante dependerá de dos factores: El primero, que la Administración autonómica, mediante su órgano competente, así lo estime oportuno; el segundo, que algún funcionario voluntariamente lo solicite o, caso de que nadie solicite esa comisión de servicio, la Administración designe con carácter forzoso el funcionario que va a ocupar esa plaza.

Ahora bien, nada se dice de quién es el funcionario que reúne más méritos para acceder a la comisión de servicio en el caso de que exista más de una solicitud para el puesto de trabajo vacante. Y, desde otro punto de vista, tampoco se dice nada respecto de los funcionarios públicos que soliciten comisiones de servicio por problemas familiares o personales graves, de lo que se puede interpretar, a efectos del eventual reconocimiento de la comisión de servicio que, en su caso, hubieran solicitado, que no tienen un derecho prevalente sobre cualesquiera otros funcionarios que igualmente hubiesen pedido la comisión de servicios para el mismo puesto de trabajo vacante.

Esta situación que, en principio, podría ser corregida por la adopción de algún tipo de medida normativa por la Administración autonómica, ya tiene parangón en el régimen jurídico de otros ámbitos de personal dependiente de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de los Organismos Autónomos dependientes de ésta.

En primer lugar, debe volverse a hacer referencia al personal docente no universitario, el cual, al igual que en años anteriores, ve abierta la posibilidad de solicitar comisiones de servicio por motivos humanitarios (Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos de 25 de marzo de 2003, *BOCYL* nº 63, de 2 de abril de 2003).

Sin embargo, el régimen jurídico que sirve de principal apoyo a la propuesta de reforma normativa que se realiza con esta resolución es el recientemente aprobado para el personal laboral de la Administración autonómica en el vigente Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus organismos autónomos. En efecto, el art. 13 del Convenio Colectivo, con la rúbrica de *traslados por causas extraordinarias*, ha previsto la propuesta contenida en la presente resolución para los funcionarios, con la finalidad de garantizar que aquellos empleados públicos que acrediten convenientemente sus problemas personales o familiares puedan acceder con preferencia a las plazas solicitadas sobre el resto de participantes en los concursos de traslados.

Esta disposición contempla que “con carácter excepcional y con prevalencia respecto de los traslados voluntarios regulados en el art. 14 de este Convenio, la Administración, a petición del interesado y a propuesta unánime de la Comisión de Traslados, podrá trasladar (al empleado público) a un puesto vacante de su misma categoría y distinta localidad, con carácter definitivo o provisional, cuando existan causas graves y probadas de índole personal, familiar o social que así lo aconsejen”. Se aclara que en todo caso concurrirán tales circunstancias en los trabajadores que acrediten, mediante certificado o informe de los servicios sociales básicos de la Comunidad, tener a su cuidado y atención a familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, incluidos dentro de los programas previstos en el Plan Socio-Sanitario de Castilla y León.

Pues bien, esta Procuraduría considera que esta loable disposición, que atiende indudablemente a la necesidad de facilitar el traslado a los empleados públicos que justifiquen problemas familiares graves, puede ser perfectamente extrapolable al régimen jurídico de los funcionarios públicos de dos formas distintas:

1.- Incorporando esa previsión normativa en el Capítulo II- Provisión de Puestos de Trabajo mediante Concurso- del Decreto 67/1999, de 15 de abril, máxime teniendo en cuenta el compromiso adoptado por la Administración autonómica de asegurar una mayor periodicidad en la convocatoria y ejecución de los concursos de traslados, tal y como se indica en el punto 4 del Capítulo II del Título III -Mejora del Empleo Público- del

Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración autonómica de la Comunidad de Castilla y León.

2.- Incorporando esa previsión en el art. 68, regulador de las comisiones de servicio, otorgando preferencia, caso de que exista más de una solicitud para la plaza vacante, al interesado en el que concurran problemas personales o familiares de índole grave.

Otro elemento justificativo de la propuesta de innovación normativa que se eleva a esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial viene constituido por el ya mencionado Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración autonómica de la Comunidad de Castilla y León.

En la Exposición de Motivos de dicho Acuerdo, se manifiesta que Administración y sindicatos están de acuerdo en la necesidad de definir un modelo de función pública que dé respuesta a las necesidades de la Administración actual y satisfaga las expectativas e intereses profesionales de los empleados públicos. En lo que afecta al asunto de esta resolución, el precitado Acuerdo significa que “la Administración y sindicatos consideran que la adopción de medidas tendentes a dotar de mayor agilidad y flexibilidad a la gestión del personal, a motivar y estimular a los empleados a un cumplimiento más eficiente de sus tareas, reconociendo aquéllas que reviertan directamente en una mejora de las condiciones de trabajo y la dignificación de los empleados públicos, son factores que, a la vez que pueden corregir sensiblemente las deficiencias de gestión apuntadas,

coadyuvar sin duda alguna a la mejora de la calidad de los servicios públicos”. Y parece claro, que el reconocimiento normativo de la preferencia en la concesión de comisiones de servicio y en la adjudicación de los puestos en concursos de méritos a aquellos funcionarios que se vean afectados por circunstancias personales o familiares debidamente justificadas, será, además de una medida más justa, un elemento que motive a ese empleado público a desempeñar sus tareas de un modo más eficiente.

Finalmente, y como argumento definitivo que motivaría esta propuesta de innovación normativa en el régimen jurídico de los funcionarios públicos, además del principio de coordinación administrativa reconocido en el art. 31.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, debe hacerse referencia a la voluntad expresamente manifestada por la Administración y los sindicatos en el aludido Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración autonómica de Castilla y León de avanzar en la homologación de condiciones entre el personal laboral y el funcionario. Dentro de esta homologación de condiciones se encontrarían, entre otras, aquéllas que afecten a la movilidad de los empleados públicos y, singularmente, la concesión con carácter preferente de las plazas vacantes de la Administración -bien por concurso de méritos, bien en las comisiones de servicio- a los funcionarios públicos en quienes concurren problemas

personales o familiares debidamente acreditados, que aconsejen cambio de localidad en el desempeño de su puesto de trabajo.

Por cuanto antecede, se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente resolución:

“Que, previa consulta con los representantes de los funcionarios públicos, se proceda a reformar el Decreto 67/1999, de 15 de abril, tanto a efectos del Capítulo II del Título II -Provisión de Puestos de Trabajo mediante Concurso-, como en lo concerniente al art. 68 regulador de las comisiones de servicio, otorgando preferencia en los procesos de provisión de puestos de trabajo a los empleados públicos en los que concurran causas graves y probadas de índole personal y familiar que así lo aconsejen. Estas medidas, tendentes a equiparar el régimen jurídico del personal laboral y del personal funcionario, deberían tener un control adecuado por los órganos competentes de la Administración, por lo que parece adecuado que exista una propuesta unánime de la Comisión de Valoración del concurso de méritos correspondiente, en el sentido previsto en el art. 13 del vigente Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de los organismos autónomos dependientes de ésta, o un informe motivado de los diversos órganos administrativos que intervienen en la tramitación-n de las comisiones de servicio”.

Esta propuesta fue rechazada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, si bien manifestó su voluntad de dar respuesta a las necesidades de carácter humano de los funcionarios, siempre y cuando fueran conciliables tales circunstancias con la efectiva necesidad de cobertura del puesto.

2.3.2.2. Aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo de los funcionarios transferidos del Inem

El expediente de queja **Q/329/03** hacía referencia al RD 1187/2001, de 2 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

Según se afirmaba en el escrito de queja, “tanto en lo que respecta a competencias como a personal, la fecha de efectos del mencionado traspaso es del día primero del año 2002, fecha en la que el personal transferido continuó en la prestación de servicios, sin variación de puesto de trabajo y sin solución de continuidad, pasando a depender de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León”. Igualmente, se consideraba por el autor de la queja, en relación con los funcionarios transferidos del Inem, que “a pesar de entender que a todos los efectos legales y obligacionales son funcionarios de la Administración de Castilla y León, esa Administración no está abonándoles en su totalidad las cantidades salariales que se derivan de su condición de funcionarios autonómicos”, de modo que la entonces Consejería de Industria, Comercio

y Turismo estaba abonando mensualmente al colectivo de los funcionarios transferidos la misma cantidad que hubiesen percibido de seguir siendo personal del Inem, cantidad considerablemente inferior a la que les correspondería en su nueva situación en la Comunidad Autónoma.

Ante los argumentos expuestos, la petición final se concretaba en que “por parte de la Administración autonómica sean abonadas las diferencias retributivas que no han sido pagadas desde la plena incorporación de ese importante colectivo de funcionarios a la Administración de Castilla y León el 1 de enero de 2002, así como que a partir de enero de 2003 se proceda al abono de las retribuciones en consonancia con la norma aplicable al personal de la Administración de la Junta de Castilla y León, evitando más demoras en su abono y agravios con respecto al resto del personal”.

Admitidas las quejas a trámite, se solicitó información a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, sobre las cuestiones alegadas en el escrito de queja, y fundamentalmente, sobre los motivos por los que no se había procedido a abonar a los funcionarios incluidos dentro del ámbito de aplicación del RD 1187/2001, de 2 de noviembre, las retribuciones que les corresponderían en su nueva condición de funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y sobre la previsión que tenía esa Consejería de abonar a los funcionarios transferidos las diferencias salariales adeudadas desde el 1 de

enero de 2002, que era la fecha efectiva de integración de estos empleados públicos.

En el informe remitido por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se exponía que *“las retribuciones que se han abonado a los funcionarios transferidos en virtud del RD 1187/2001, de 2 de noviembre, son las que, para estos casos, establece la Disposición Adicional 5ª de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2002, según la cual, el personal funcionario e interino transferido continuará percibiendo las retribuciones básicas que tuviera en su Administración de origen. Con la suma del valor anual del complemento de destino, el específico y cualquier otro de carácter complementario que tenga reconocido y perciba mensual y habitualmente, se formará un complemento a regularizar, que percibirá hasta tanto sea catalogado el puesto de trabajo. Si como consecuencia de esta catalogación se produjera una reducción en el cómputo anual de las retribuciones complementarias, le será reconocido un complemento personal transitorio por la diferencia a percibir en doce mensualidades que será absorbido conforme se establece en esta Ley”*.

Por otro lado, se indicaba en el citado informe que *“la aprobación de la nueva Relación de Puestos de Trabajo y la consiguiente creación de las plazas que ocupará este personal transferido está previsto que se realice en breves fechas, procediéndose en este momento, al abono de las diferencias adeudadas, en su caso”*.

Posteriormente, en otro escrito de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se especifica que ésta procederá a abonar a dichos funcionarios las diferencias entre las retribuciones realmente percibidas desde el 1 de enero de 2002 en todos los casos, siempre que éstas existan, y sin excepción de ningún funcionario. Finalmente, se subraya por la citada Consejería que la determinación de la cuantía de las diferencias salariales no se podrá reconocer hasta que no se apruebe la nueva Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería y que *“hace ya varios meses realizó la propuesta de aprobación de dicha Relación de Puestos de Trabajo, ante el órgano competente, sin que esto se haya producido hasta la fecha, por falta de acuerdo con algunos representantes sindicales”*.

La norma fundamental de referencia en la presente resolución debe ser el RD 1187/2001, de 2 de noviembre, el cual en su apartado H), al establecer la fecha de efectividad del traspaso competencial, ha dispuesto que el traspaso de funciones y servicios objeto del presente Acuerdo tendrá efectividad a partir del día 1 de enero de 2002. Este mismo texto reglamentario, al referirse al personal traspasado, preceptúa que “los medios personales objeto de traspaso /.../ pasarán a depender de la Comunidad de Castilla y León en los términos legalmente previstos por el Estatuto de Autonomía y demás normas en cada caso aplicables y en las mismas circunstancias que se especifican en sus expedientes de personal”.

El art. 12 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y el art. 10 del RD 365/95, de 10 de marzo,

por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, contemplan que los funcionarios transferidos a las comunidades autónomas se integran plenamente en la organización de las mismas y su situación administrativa es la de servicio activo en ellas. Asimismo, el art. 12.1 de la aludida norma legal añade que “las comunidades autónomas al proceder a la integración de los funcionarios transferidos, respetarán el grupo del cuerpo o escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido” y que “se garantiza la igualdad entre todos los funcionarios propios de las comunidades autónomas con independencia de su Administración de procedencia”.

En similares términos a los que se acaban de exponer se manifiesta la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, cuando reconoce que los funcionarios estatales transferidos a las comunidades autónomas continuarán perteneciendo a sus cuerpos o escalas de origen y tendrán los mismos derechos económicos, de carrera y profesionales que correspondan a los funcionarios de dichos cuerpos o escalas que estén en servicio activo. Por su parte, el art. 25 de este mismo texto legal reitera que los funcionarios transferidos se integrarán como funcionarios propios de las comunidades autónomas de las que dependerán orgánica y funcionalmente.

Esta integración plena de los funcionarios transferidos del Inem en la organización pública de Comunidad de Castilla y León tiene dos vertientes: administrativa y económica. Y será a partir de este momento,

cuando esta Institución realizará algunas consideraciones sobre la problemática objeto de la queja.

En principio, el mandato del art. 12 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, parece claro en el sentido de que la integración de los funcionarios transferidos, en sus condicionantes tanto administrativos como económicos, debería ser efectiva desde la fecha indicada en el Real Decreto de Transferencia. En esta línea, como advierte el autor de la queja, la Sentencia de 15 de marzo de 1991 del Tribunal Supremo ha considerado que “la discriminación retributiva de los funcionarios procedentes de la Administración del Estado transferidos de las comunidades autónomas, en relación con lo percibido por los funcionarios que en dicha Comunidad presten sus servicios como propios de esta última, carece totalmente de justificación, y es vulneradora del art. 14 CE”. Otras sentencias del Tribunal Supremo (15 de diciembre de 1986 y 3 de marzo de 1990, entre otras) han reconocido el derecho de los funcionarios transferidos desde la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma, a que, una vez integrados, se les apliquen las mismas retribuciones que perciben los funcionarios propios de dicha Comunidad, con efectos desde el momento en que se produjo la transferencia, utilizando como argumentación y apoyo el refuerzo indiscutible que supone el art. 12 de la Ley 30/1984, el cual prescribe con alcance general, dado su carácter básico, que la integración plena de los funcionarios transferidos implica la igualdad con los

funcionarios propios de la Administración de destino, con independencia de la Administración de la que procedan.

Es importante destacar, una vez que se ha reconocido que la integración plena de los funcionarios transferidos abarca aspectos económicos y administrativos, que la Administración autonómica, en virtud de lo dispuesto por la Disposición Adicional Quinta de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, podrá asumir las diferencias retributivas que pudieran producirse en el caso del personal transferido a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como consecuencia del traspaso de competencias, como máximo, en los tres ejercicios presupuestarios siguientes a aquel en que se produzca la efectividad de la transferencia.

Hecha esta aclaración, debe sentarse que la integración plena y efectiva de los funcionarios transferidos no tiene por qué ser preceptivamente la misma desde los puntos de vista administrativo y económico. Y en este sentido, debe concluirse, compartiendo los razonamientos realizados por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su sentencia de 23 de mayo de 2001, en un caso similar al que dio lugar a las reclamaciones, que hasta el momento de la inclusión del puesto de trabajo transferido en la Relación de Puestos de Trabajo autonómica, el demandante no tiene derecho a la percepción complementaria que pretende, toda vez que el hecho de la transferencia operada no llevó consigo, de modo inmediato y automático, la integración plena de la recurrente, siendo potestad de la Administración autonómica determinar las circunstancias

singulares de los distintos puestos de trabajo en desarrollo de su potestad de autoorganización. Por lo tanto, no se impone que antes de la integración se homologuen y se equiparen íntegramente las retribuciones con las de los funcionarios de la propia Comunidad, sino que se respeten las que el personal traiga de la Administración del Estado. Así, debe distinguirse entre la integración de los funcionarios transferidos en los respectivos cuerpos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y la integración en un puesto de trabajo singular de la Administración de Castilla y León tras la aprobación de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo, pues es esta última la decisiva a los efectos de la regularización retributiva de los funcionarios transferidos, una vez que se apruebe y posteriormente se publique en el Boletín Oficial de Castilla y León.

La posible contradicción entre la fecha de efectos de la transferencia en atención a lo establecido en el correspondiente Real Decreto de traspaso y la fecha de los efectos económicos de la integración viene avalada por el Tribunal Constitucional. En efecto, el Alto Tribunal, en Sentencia 57/1990, de 29 de marzo, argumenta que “si bien el principio de igualdad tiene una manifestación concreta sobre los procesos de reordenación administrativa que ha supuesto la creación del Estado de las Autonomías, impidiéndose tratos desiguales como consecuencia de las transferencias llevadas a cabo desde la Administración del Estado a las comunidades autónomas, tal consideración debe completarse con otra

relativa al margen de actuación con que las administraciones públicas cuentan a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras, de modo que, como complemento y proyección del amplio margen de discrecionalidad con que cuenta el legislador a la hora de configurar el status del personal que presta sus servicios en las administraciones públicas (STC 7/1984, 99/1984, 148/1986), las administraciones públicas deben disfrutar, asimismo, de un margen de actuación suficientemente amplio a la hora de concretar organizativamente ese status, lo cual queda de manifiesto en especial cuando se trata de resolver situaciones particulares que precisen, por razón de transitoriedad o especialidad, una adecuación o actualización de regímenes jurídicos y retributivos (Autos 1268/1987 y 1053/1988), no cabiendo duda que dentro de esas situaciones particulares cabe incluir las que nacen de procesos de transferencias, como el presente, en el que, entre otros extremos, hay que acordar y adecuar a la Administración receptora a personas que, con uno u otro status, prestaban sus servicios en otro Ente”.

En definitiva, y como conclusión de cuanto se acaba de exponer, el respeto y garantía de los derechos de los funcionarios transferidos ha de interpretarse de acuerdo con la totalidad del ordenamiento jurídico y con la potestad autoorganizatoria de la Administración autonómica, la cual deriva de los principios constitucionales de eficacia y organización reconocidos en el art. 103 de la Carta Magna. Esto es, la integración plena y efectiva de los funcionarios transferidos no se produce de manera inmediata con el

traspaso de los servicios, sino que deberá pasar por la adecuación de la Relación de Puestos de Trabajo, adaptando y, lógicamente, ampliando, el organigrama funcional ya existente.

No obstante lo expuesto, e independientemente de la necesidad legal de aprobar la nueva Relación de Puestos de Trabajo de la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo, como instrumento básico para proceder a la regularización de las retribuciones de los funcionarios transferidos del Inem, esta Procuraduría consideró que se estaba produciendo un importante retraso en la aprobación de esa nueva Relación de Puestos de Trabajo, algo que, indudablemente, estaba suponiendo un importante detrimento económico para estos funcionarios transferidos y, en consecuencia, un considerable malestar laboral y profesional, en tanto en cuanto no estaban adscritos a un puesto de trabajo singular.

En este sentido, se subrayó que habían transcurrido más de 18 meses desde la fecha de efectos administrativos de la integración de los funcionarios transferidos del Inem a los cuerpos, escalas y grupos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de conformidad con lo contemplado en el RD 1187/2001, de 2 de noviembre, y el apartado cuarto de la Orden de 7 de octubre de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se aprueba la relación de personal transferido a la Comunidad de Castilla y León por el citado Real Decreto, normas ambas que fijan como fecha de efectividad de la integración el día 1 de enero de 2002.

Además, este retraso, que, como se ha dicho, suponía que todos los funcionarios transferidos seguían percibiendo sus retribuciones como si siguieran adscritos a la Administración del Estado (retribuciones inferiores, en la gran mayoría de los casos, a las correspondientes al puesto de trabajo de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo al régimen de retribuciones previsto en el Decreto que anualmente se aprueba para el personal al servicio de la Administración autonómica), era difícilmente compatible con los principios reguladores de las retribuciones de los funcionarios públicos definidos en el art. 57 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. Concretamente, el retraso en aprobar la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, derivada del traspaso de las competencias que tenía atribuidas el Inem, supuso que el principio de retribuir en idéntica cuantía los puestos de trabajo que requieran el mismo nivel de titulación, idéntico grado de dificultad técnica, responsabilidad e incompatibilidad y cuyas tareas y condiciones de empleo sean similares (art. 57, letra d) se incumplía en la situación que ha dado lugar a la queja. De esta manera, nos encontramos con que, 18 meses después de la fecha de efectos administrativos de la transferencia, los funcionarios transferidos del Inem e integrados en los Cuerpos correspondientes de la Administración autonómica estaban percibiendo unas retribuciones netamente inferiores a las que percibía el personal funcionario de la Administración autonómica del mismo Cuerpo y

titulación, ante la inactividad de la Administración autonómica al no aprobar la nueva Relación de Puestos de Trabajo.

Esta tardanza en aprobar la nueva Relación de Puestos de Trabajo llamó la atención a esta Procuraduría, máxime si se tiene en cuenta que la Administración del Estado ha procedido hace ya algún tiempo a su reestructuración, en cumplimiento del mandato del art. 24.4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que impone a los departamentos ministeriales, antes de que transcurran dos meses desde la publicación de los reales decretos de transferencia, el deber de adaptar su organización a las exigencias del proceso autonómico, determinando los puestos de trabajo que deben ser suprimidos.

El retraso de la Administración autonómica en la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo supone, en fin, que nos encontramos ante dos tipos de empleados públicos, los cuales, prestando los mismos servicios en lo concerniente a las exigencias profesionales, la complejidad y la responsabilidad de las funciones desempeñadas, ven como sus retribuciones varían en gran medida, la mayoría de las veces, en perjuicio de los funcionarios transferidos. Desde otro punto de vista, si los distintos complementos retributivos pueden ser discriminatorios para los funcionarios cuando sus funciones, servicios y cometidos son diferentes, difícilmente puede entenderse que unos funcionarios transferidos, cuyos cometidos son sustancialmente idénticos a los del personal propio de la Administración de Castilla y León -según se puede observar en la Orden de

7 de octubre de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se aprueba la relación de personal transferido del Inem a la Comunidad de Castilla y León y su integración en los cuerpos y escalas de la Administración autonómica- perciban retribuciones distintas.

Esta Procuraduría es consciente de que la aprobación de la nueva Relación de Puestos de Trabajo requiere de un procedimiento negociador arduo y sometido a una serie de formalidades. Sin embargo, habiendo transcurrido un amplio margen de tiempo desde la producción de los efectos administrativos de la transferencia realizada a la Comunidad de Castilla y León por el RD 1187/2001, entendíamos que resultaba necesario agilizar la tramitación de la citada relación, en tanto que la misma se concibe como instrumento indispensable para que los funcionarios transferidos del Inem se integren plenamente en la organización administrativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La resolución que se remitió a la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo fue la siguiente:

“Que con la finalidad de dar satisfacción al mandato del art. 12.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, por el que se garantiza la igualdad entre todos los funcionarios propios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con independencia de su Administración de procedencia, se acometan por esa Consejería de Industria, Comercio y Turismo, con la mayor urgencia posible,

cuantas actuaciones sean necesarias para la tramitación de la nueva Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería, incorporando a los funcionarios transferidos del Inem, y así cumplir los principios inspiradores de las retribuciones de los funcionarios públicos de la Comunidad de Castilla y León, tal y como vienen contemplados en el art. 57 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 Comunidad de Castilla y León”.

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

2.3.2.3. Retribuciones del personal docente

El expediente de queja **Q/85/03**, se refería a la aplicación práctica de la previsión del art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, precepto que establece que los directores de los centros públicos que hayan ejercido su cargo con valoración positiva, percibirán, mientras permanezcan en situación de servicio activo, una parte del complemento retributivo correspondiente, de acuerdo con el número de años que hayan permanecido en su cargo. Esta disposición legal ha sido desarrollada por el RD 2194/1995, de 18 de diciembre, en el que se establecen los términos y condiciones en que habrá de producirse la consolidación parcial del complemento específico de los directores de centros escolares públicos,

pero está pendiente de su concreción a través de la oportuna norma autonómica.

Debe significarse que la presente resolución guarda íntima conexión con otra dictada en el año 2001. En dicha resolución se solicitaba que se diera la máxima celeridad a la elaboración de la normativa que regulara el procedimiento de consolidación del componente singular del complemento específico de los directores de los centros docentes públicos del ámbito de la Comunidad de Castilla y León, al que se refieren la Ley Orgánica 9/1995 y el RD 2194/1995. Dicha resolución fue aceptada expresamente por la entonces Consejería de Educación y Cultura.

El autor de la queja afirmaba que *“pese al reconocimiento del Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura hace más de un año, en el momento presente no se ha dictado la Orden correspondiente que ejecute lo preceptuado”*. En fin, considera el autor de la queja que, habiendo transcurrido más de tres años desde que la Comunidad de Castilla y León asumió las competencias en materia de educación no universitaria, y *“no habiendo obtenido del órgano competente explicación ni justificación alguna de su dejación con la que me está negando arbitrariamente toda posibilidad de disfrute de un derecho”*, la Administración autonómica debería de cumplir la obligación que le impone el art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, anteriormente citada.

En el informe remitido por la Consejería de Educación y Cultura con ocasión de la tramitación del expediente de queja, se matizaba que *“desde la Dirección General de Recursos Humanos de esta Consejería, y mediante escritos de 9 de febrero y 14 de junio de 2001 se manifestó al Excmo. Sr. Procurador del Común, ante quejas idénticas, que por parte de esta Administración educativa se estaban llevando a cabo los estudios necesarios que garantizasen la legalidad, acierto y oportunidad en la adopción de la disposición que diese cumplimiento al mandato fijado por el legislador”*.

Por otra parte, se vertían las siguientes consideraciones: *“Ciertamente es que, tanto la Ley anterior como la actual, declaran un derecho a favor de un determinado colectivo; sin embargo, no perfilan su contorno de un modo claro, no disciplinan su contenido directamente, ni tan siquiera habilitan un plazo al efecto, como podía haberlo hecho esta segunda Ley (la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación) tras conocer el legislador durante su tramitación parlamentaria la problemática surgida en torno al mismo. De manera que no puede entenderse la existencia de retraso si previamente no se ha fijado un plazo para la ejecución del mandato. Sin duda, ello obedece a que son las distintas administraciones quienes articulen, conforme a criterios de disponibilidad presupuestaria y de oportunidad, el contenido de un derecho -o más bien la expectativa de un derecho que aún no ha sido patrimonializado en la esfera jurídica del funcionario- sometido a*

condición, cual es la delimitación de su extensión: tiempo de ejercicio de la función directiva, porcentaje del complemento, contenido de la valoración positiva, compatibilidad, etc.”.

Finalmente, la Consejería de Educación y Cultura afirmaba que *“la actuación de esta Administración educativa se orienta a dar cumplimiento de manera efectiva a dicho mandato, desde el conocimiento de las soluciones aportadas por otras Administraciones, la correspondiente negociación con los interlocutores legitimados y el convencimiento de la importancia que la función directiva tiene en el ámbito docente”.*

Pues bien, el motivo de la reclamación presentada obedece precisamente a que, existiendo un mandato legal, dicho mandato queda totalmente desvirtuado por su falta de desarrollo normativo, de modo que el complemento retributivo que se reconoce a los funcionarios docentes que hayan desempeñado funciones directivas queda vacío de contenido.

Ante todo, debe aclararse, como se significa en el informe remitido por la Consejería de Educación y Cultura, que la regulación del complemento que retribuye la función directiva del personal docente se contempla actualmente en el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, precepto que deroga el art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes.

De conformidad con el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002, y en términos sustancialmente idénticos a los establecidos en el art. 25.5 de la

Ley Orgánica 9/1995 y en el art. 2 del RD 2194/1995, de 28 de diciembre, se reconoce la percepción de un complemento específico a los directores de los centros públicos docentes que hayan ejercido su cargo con valoración positiva durante el periodo de tiempo que cada Administración educativa determine. Este derecho quedará en suspenso dependiendo de los requisitos que determinen las administraciones educativas correspondientes, las cuales deberán tener en cuenta el número de años de ejercicio del cargo de Director.

En definitiva, nos encontramos con una norma jurídica en la que, ciertamente, se reconoce un derecho económico a determinados profesionales docentes (a los funcionarios que hayan desempeñado funciones directivas y, en especial, a los directores), si bien no se ha fijado expresamente un plazo para la ejecución del mandato. Ahora bien, el hecho de que el reconocimiento del complemento retributivo inicialmente contemplado en el art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995 y reproducido en idénticos términos por el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002 no esté sometido a un plazo expreso no puede suponer, como parece pretender esa Consejería de Educación y Cultura, que dicho mandato pueda quedar sin efecto hasta que la propia Administración autonómica lo decida discrecionalmente por motivos de oportunidad, pues en ese caso el mandato legal aludido se convertiría en una mera declaración retórica y huérfana de contenido para los potenciales beneficiarios de la retribución complementaria objeto de la queja.

En este sentido, debe recordarse que las normas jurídicas tratan, sobre todo, de ser aplicables a la realidad. Toda norma jurídica, con independencia de que se considere como un mandato o como un imperativo, como una regla de conducta o como un criterio de decisión de conflictos, nace y perdura con la pretensión de que la realidad social se ajuste a ella. Esto es, la norma jurídica nace con la finalidad de ser aplicada y ejecutada, en tanto en cuanto toda norma jurídica liga a un supuesto de hecho (en nuestro caso, el ejercicio de funciones directivas en el ámbito docente) unas determinadas consecuencias jurídicas (el abono de un complemento retributivo), y, por ello, la Administración receptora de esa obligación jurídica deberá realizar las actuaciones tendentes a observar la conducta prevenida en la norma.

Siguiendo este razonamiento, y aplicándolo al caso concreto de la reclamación presentada, debe reiterarse que el reconocimiento del complemento retributivo por el desempeño de funciones directivas no está sometido a plazo alguno, pero esta circunstancia no debe implicar que la materialización de dicho mandato legal pueda aplazarse indefinidamente en atención al principio general de eficacia de las normas jurídicas y al deber jurídico de cumplimiento de la norma.

Al contrario de lo que esa Consejería afirma en el informe remitido a esta Institución, consideramos que el derecho reconocido en el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002 no es un derecho condicionado, sino un derecho plenamente reconocido, aunque pendiente de delimitación. Por

consiguiente, no se puede compartir el criterio de que serán las administraciones quienes conforme a criterios de oportunidad articulen el reconocimiento del derecho reclamado, pues existe una norma legal que de manera explícita reconoce la existencia del complemento retributivo por función directiva. Todo ello, unido a una serie de factores que a continuación se expondrán, conlleva que la Consejería de Educación y Cultura debería sin mayor dilación desarrollar normativamente el mandato legal del art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002, con la finalidad de satisfacer lo dispuesto por dicha norma legal dentro del nuevo marco normativo de la educación, y en el convencimiento de la importancia que la función directiva tiene en el ámbito docente, tal y como se afirma en el informe elaborado por la propia Consejería.

Teniendo en cuenta que la derogación del art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995 por el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002 no ha supuesto ninguna novedad en la problemática objeto de esta resolución, en tanto que no ha habido ninguna modificación del régimen jurídico previsto en la norma derogada, esta Institución estimó que existían al menos tres factores que incidían directamente sobre la necesidad de que la Consejería de Educación y Cultura procediera a dictar la normativa que delimitase el derecho a percibir el complemento retributivo de quienes han ejercitado o ejercitan en la actualidad la función directiva.

En primer lugar, el RD 1340/1999, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de

Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria, que atribuye a la Comunidad de Castilla y León, entre otras competencias respecto del personal traspasado, lo concerniente al régimen de retribuciones. Este traspaso tiene efectividad desde el 1 de enero de 2000, lo que significa que hace más de tres años que la Administración autonómica dispone de competencia para resolver la problemática suscitada.

En segundo lugar, debe indicarse que en el informe remitido por la Consejería de Educación y Cultura se afirma que ya en el año 2001 *“se estaban llevando a cabo los estudios necesarios que garantizaran la legalidad, acierto y oportunidad en la adopción de la disposición que diese cumplimiento al mandato fijado por el legislador”*. De esta aseveración parece deducirse que la Administración autonómica en el año 2001 tenía la intención de dar satisfacción a lo contemplado en el entonces vigente art. 25.2 de la Ley Orgánica 9/1995, algo que en la lectura del informe de este año aparentemente queda en entredicho. Sin embargo, esta Procuraduría estima que habiendo transcurrido al menos dos años desde que se iniciaron los estudios para regular el complemento retributivo de los funcionarios docentes que han desempeñado funciones directivas, la Consejería de Educación y Cultura debería disponer en la actualidad de todos los elementos de opinión que le permitan adoptar la disposición normativa que reglamente el reconocimiento del derecho reclamado por el autor de la queja.

Finalmente, el tercer punto de referencia se observa en la propia normativa autonómica. En efecto, en un supuesto que reviste puntos comunes con el que ha dado lugar a esta reclamación, la Consejería de Educación y Cultura propuso la aprobación del Decreto 132/2002, de 18 de diciembre. En este Decreto, se da cumplimiento a lo preceptuado por el art. 69.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que prevé la posibilidad de establecer complementos retributivos autonómicos, ligados a méritos docentes, investigadores y de gestión del personal docente e investigador funcionario de las Universidades públicas de la Comunidad de Castilla y León. Estos complementos, como se advierte en el art. 1.2 del Decreto, tienen como finalidad mejorar a los profesores funcionarios por su actividad docente, a los profesores universitarios doctores por su grado de doctor y su carrera investigadora, reconocer su gestión en los cargos académicos desempeñados en la institución universitaria así como incentivar su participación en los programas del Tercer Ciclo y en la dirección de tesis doctorales.

Es evidente que nos encontramos ante dos tipos de personal docente de distinta naturaleza, pero también parece claro que, en el fondo del asunto, estamos ante un hecho de naturaleza similar: un mandato legal genérico, pendiente de su concreción normativa. Y en el caso de los complementos retributivos del personal docente e investigador de las universidades públicas, la Administración autonómica ha concretado esos complementos, mientras que en el supuesto de los cargos directivos de los

centros docentes, a pesar de haber transcurrido más de dos años desde la iniciación de los estudios tendentes a elaborar la normativa reclamada, ni se ha aprobado esa normativa en la presente fecha, ni parece que vaya a serlo a corto plazo, a tenor de lo informado por la Consejería de Educación y Cultura.

En conclusión, y siempre a salvo de la existencia de disponibilidades presupuestarias suficientes para acometer el abono de la retribución complementaria reclamada por el autor de la queja, esta Procuraduría entendía, a la luz de los argumentos expuestos, que la Consejería de Educación y Cultura debería proceder a elaborar la normativa que concrete el derecho de los directores de los centros escolares públicos a percibir un complemento específico por la función directiva desempeñada, derecho reconocido inicialmente por el art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, máxime cuando, según reconoce la propia Consejería, los estudios conducentes a reglamentar el derecho de los citados directores se iniciaron hace más dos años.

La resolución que se remitió a la Consejería de Educación y Cultura fue la siguiente:

“Que con la finalidad de dar satisfacción al mandato del art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, por el que se reconoce un complemento retributivo a los directores de los centros públicos que hayan ejercido su cargo

con valoración positiva durante el periodo de tiempo que cada Administración educativa determine, mientras permanezcan en situación de activo, y habiendo transcurrido más de dos años del inicio de las actuaciones tendentes a aprobar la normativa autonómica que concrete los requisitos para acceder al citado complemento, se acometa por esa Consejería de Educación y Cultura, dentro de las disponibilidades presupuestarias, y a la mayor brevedad posible, la aprobación de la normativa que permita que el derecho reconocido en el art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002, reiterando en idénticos términos lo previamente regulado en el art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes adquiera virtualidad jurídica”.

En la contestación remitida por la Consejería de Educación a esta resolución, se exponía que *“es necesario regular al mismo tiempo, por un lado los requisitos para la selección y nombramiento de los directores de los centros públicos docentes, sobre todo teniendo en cuenta la existencia de concursos de carácter nacional que supondrían seguramente unos requisitos homogéneos de todas las administraciones educativas y, por otro, la determinación de los criterios de evaluación positiva de los directores así nombrados, y concretar la consolidación del citado complemento”*, lo que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9/1987,

de 12 de junio, será objeto de negociación con las organizaciones sindicales del sector.

2.3.2.4. Procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar

En el expediente de queja **Q/478/03** se hacía referencia a la consulta celebrada en el Colegio Público “Pinoduro” de Tudela de Duero (Valladolid) al amparo de lo establecido en la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León.

Según se afirmaba en el escrito de queja, la participación del censo de padres ascendió a 240 padres, lo que supuso un 73,85% del censo total. Los votos a favor de la jornada continua fueron 222 (un 92,50% de los votos emitidos), los votos en contra fueron 16 (6,67% de los votos emitidos) y los votos nulos fueron dos.

El motivo fundamental de la queja se concretaba en que, habiéndose conseguido un respaldo superior a los dos tercios de los padres, madres o tutores de alumnos (222 votos favorables sobre los 325 padres del censo total, esto es, un 68,31%), la solicitud fue rechazada por la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, al considerar que no se había alcanzado la participación mínima del 80% de los padres, madres y tutores del total de participantes establecida en el apartado sexto de la Instrucción

de 23 de octubre de 2002, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, por la que se desarrolla la Orden de 7 de febrero de 2001. Con esta argumentación, la aludida Dirección Provincial acordó inicialmente no tramitar la solicitud de modificación de jornada escolar presentada por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público “Pinoduro”.

Debe significarse que la problemática de la tramitación de las solicitudes para la modificación de la jornada escolar ya había sido estudiada por esta Procuraduría en diversas quejas tramitadas en años anteriores. En concreto, estudiada la documentación obrante en cinco expedientes de queja, esta Institución consideró oportuno remitir, en fecha 15 de octubre de 2001, una resolución a la extinta Consejería de Educación y Cultura con el fin de flexibilizar los requisitos establecidos en la Orden de 7 de febrero de 2001. Dentro de las propuestas remitidas, destacaban las dos siguientes:

- La reforma del art. 3.5 de la Orden, en el sentido de aclarar que el respaldo exigido en la consulta se debería referir a las dos terceras partes de los votos emitidos, no computándose, ni en sentido favorable ni desfavorable, las abstenciones, los votos en blanco y los votos nulos.

- La determinación de un quórum previo a la votación que asegurase la participación de una mayoría reforzada de los interesados en la consulta. La participación mínima propuesta era la de dos tercios de los padres de alumnos.

En la contestación remitida por la Consejería de Educación y Cultura se realizaron una serie de consideraciones entre las que se destacaron, a efectos de la presente resolución, las siguientes:

1.- En lo referente a la Resolución de modificación de la Orden de 7 de febrero en su art. 3.5, relativo al cómputo de los votos, de forma que éste se realice sobre el total de votos emitidos, exigiéndose el respaldo de dos tercios sin contabilizar los votos en blanco, los nulos y las abstenciones, se ha optado por atender a este punto de la Resolución en el apartado sexto de la nueva Instrucción de 31 de octubre de 2001, por considerar que esta solución es más rápida y por tanto más eficaz y beneficiosa para los interesados, en vez de proceder a modificar la Orden, trámite éste que sin duda no agilizaría la solución de las cuestiones que nos ocupa.

2.- Igualmente relacionado con el cómputo de los votos y la representatividad de la decisión de los interesados, se centró en la fijación de un quórum previo a la votación que asegure la participación activa de una mayoría relevante de los padres, madres o tutores. Esta propuesta queda asimismo recogida en la Instrucción de 31 de octubre de 2001 en su apartado sexto, fijando un quórum o mínimo de participación del 80% con el fin de asegurar una mayoría relevante.

Habiendo expuesto los antecedentes relativos a la cuestión que dio lugar al expediente de queja, el objeto de esta resolución debe centrarse en el aspecto relativo al quórum de participación, en tanto en cuanto la exigencia de una mayoría reforzada de los padres, madres y tutores de

alumnos que ejerzan el derecho a voto parece totalmente necesaria para garantizar que las decisiones de relevancia que incidan en la organización y funcionamiento del centro docente cuenten no sólo con una mayoría favorable, sino, sobre todo, relevante, la cual vendrá representada como mínimo por los dos tercios de los padres de alumnos.

Con la finalidad de comprobar el impacto de las prescripciones reguladoras del procedimiento de modificación de la jornada escolar en las solicitudes presentadas por los diversos centros docentes para el curso 2003-2004, se solicitó información a la Consejería de Educación y Cultura sobre el número de solicitudes denegadas, distinguiendo entre las que lo fueron por no lograr la participación mínima del 80% y las que lo fueron por no lograr el respaldo de, al menos, los dos tercios de los padres, madres o tutores de alumnos.

Pues bien, dicha información, a pesar de haber sido requerida expresamente por esta Institución, no fue remitida por la Administración educativa. No obstante, disponíamos de unos datos genéricos de centros docentes autorizados para modificar su jornada en el curso 2003-2004, los cuales fueron publicados en el Diario El Mundo del día 28 de abril de 2003. Según estos datos, el número de solicitudes presentadas fue de 83, mientras que las solicitudes autorizadas fueron 45. De dichos datos se desprendía que algo más de la mitad de las solicitudes fueron autorizadas, si bien existía una importante diferencia entre los territorios de la Comunidad, valorando los datos en términos provinciales. Así, las provincias de

Valladolid y Salamanca superaban claramente la media regional de solicitudes autorizadas, mientras que provincias como Ávila, Burgos y Soria mantenían un porcentaje muy inferior a esa media regional.

Todo ello nos llevó a concluir que prácticamente la mitad de las solicitudes habían sido denegadas, sin que se pudiera precisar, ante la falta de remisión de la información solicitada, cuál había sido el motivo puntual de las denegaciones. En este sentido, teniendo en cuenta que la exigencia de una mayoría de dos tercios de los votos emitidos responde al espíritu de la norma, y que la gran mayoría de las solicitudes presentadas satisfacían los requisitos de fondo establecidos en el art. 3 de la Orden, se valoró a continuación la influencia que podría tener la exigencia del quórum mínimo de participación, sobre la denegación de las solicitudes presentadas.

La necesidad de ese quórum de participación como requisito preceptivo para la modificación de jornada se reconoce expresamente en la Resolución de la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, en la que se comunicaba a la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público “Pinoduro” de Tudela de Duero la no tramitación de su solicitud, por no alcanzar el mínimo exigible de participación del 80%, requisito éste, por cierto, no contemplado en la Orden reguladora.

Sorprendentemente, sólo cinco días después de que se notificara la citada resolución, la Dirección Provincial, vistas las consideraciones del Consejo Escolar y el informe favorable del Área de Inspección Educativa,

resuelve autorizar de forma excepcional y únicamente para el curso 2003-2004 el funcionamiento del centro con jornada escolar de mañana y actividades extraescolares con el alumnado que lo solicite por la tarde. Esta Resolución, totalmente contradictoria con la emitida inicialmente, no contiene ningún tipo de argumentación jurídica, salvo una alusión al art. 60 de la Orden de 29 de junio de 1994, por la que se aprueban las Instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria.

Dada la contradicción en que había incurrido la citada Dirección Provincial, esta Procuraduría tuvo la impresión de que la segunda Resolución, en la que se reconocía al Colegio Público “Pinoduro” la modificación de la jornada escolar, asume un nuevo criterio interpretativo. Dicho criterio reinterpretaría el apartado sexto de la Instrucción de 23 de octubre de 2002, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, relativo al quórum de participación, y ello a pesar de la clara dicción de tal norma, la cual establece, sin excepción alguna, que el mínimo de participación de los padres, madres y tutores de alumnos deberá ser del 80%.

Además de la escasez de argumentos jurídicos de la segunda Resolución de la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, en la que, rompiendo radicalmente con el criterio explicitado en su primera Resolución, autoriza excepcionalmente al Colegio Público "Pinoduro" a funcionar en jornada escolar exclusivamente de mañana, otro detalle ha

llamado la atención de esta Procuraduría. Se trataría del hecho reconocido por la Consejería en su informe, en el que afirma que se ha autorizado de forma excepcional la modificación de jornada a cuatro centros, todos ellos, curiosamente, de la provincia de Valladolid.

En la documentación obrante en el expediente no consta que las condiciones de los colegios públicos “Pinoduro” y “Gloria Fuertes” de Tudela de Duero y “Antonio Allúe Morer” y “Francisco Pino” de Valladolid sean las mismas, motivo por el cual esta Procuraduría no se encuentra en situación de valorar si esas autorizaciones excepcionales han respondido a motivos estrictos de legalidad. Por el contrario, el hecho de que ningún centro docente de la Comunidad Autónoma, ajeno a la provincia de Valladolid, haya obtenido la autorización excepcional, una vez denegada su respectiva solicitud, lleva a pensar a esta Procuraduría que las reclamaciones presentadas podrían haber sido objeto de un tratamiento diferenciado en la provincia de Valladolid frente a las restantes provincias de la Comunidad Autónoma.

Para evitar esta situación, quizás la medida más deseable sería reformar bien la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, bien la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa que desarrolla la Orden, aclarando explícitamente cómo debería interpretarse el quórum de participación mínima en relación con la mayoría exigida de los votos favorables de los dos tercios de los padres, madres y tutores de alumnos. De este modo, se

evitaría el dictado por las distintas direcciones provinciales de educación de autorizaciones de naturaleza excepcional, medida ésta que no tiene amparo en la normativa autonómica reguladora de la modificación de la jornada escolar.

El problema principal radica en que, siendo el espíritu de la norma que la modificación de la jornada escolar venga ratificada por una mayoría relevante de padres de alumnos, podría plantearse el caso -como así ha ocurrido en el Colegio Público “Pinoduro”- de que una pequeña minoría de un 20% de los padres, madres y tutores de alumnos paralicen el proceso al no asistir a las votaciones, imponiéndose a la voluntad de la gran mayoría. De esta manera, el 20% de los padres que no desearan la modificación de la jornada dejarían sin efecto el proceso simplemente con no asistir a las votaciones, mientras que si ejercitaran el derecho a voto deberían sumar al menos la tercera parte de los votos para que la solicitud de modificación de jornada escolar fuese desestimada. Dicho de otra manera, la fijación del quórum de participación en un 80% podría suponer que un 20 o 25% de los padres de alumnos impongan su voluntad de no modificar la jornada escolar al 80 o 75% de los padres que estuviesen a favor de esa modificación, simplemente con no ejercitar su derecho a voto el día que se celebre la consulta.

Este es el caso del Colegio Público “Pinoduro” en el que, habiéndose conseguido una amplia mayoría del censo total (el 68,31% de los votos emitidos), la solicitud se vio inicialmente rechazada por no llegar

al quórum mínimo prefijado. En este sentido, esta Procuraduría, manifiesta su plena conformidad al criterio interpretativo que se presume ha manejado la Dirección Provincial de Educación de Valladolid en su segunda Resolución, al considerar que el quórum de participación debe quedar en un segundo plano del cómputo global de votos, cómputo que en el caso del Colegio Público “Pinoduro” supera de manera ostensible el respaldo exigido en la normativa vigente.

Sin embargo, a la vista de los informes remitidos y de la documentación obrante en el expediente, la solución mejor para un futuro pasaría, según esta Institución, por la modificación de la Orden de 7 de febrero de 2001 o, en su caso, de la Instrucción de desarrollo de dicha Orden, con el fin de que todos los solicitantes dispongan de elementos jurídicos de referencia, sin tener que esperar a que la Administración educativa dicte unas autorizaciones excepcionales no previstas en la normativa autonómica.

Ante los argumentos expuestos, y con el fin de evitar casos como el acaecido en el Colegio Público “Pinoduro”, al parecer repetido en similares circunstancias en varios centros docentes en los que la participación mínima de votantes no llegó al 80% del censo, esta Procuraduría estima que esa Consejería de Educación debería reconsiderar el quórum mínimo de participación fijado en la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa en los términos que ya se expresaron en la Resolución que se dictó con ocasión de la tramitación del

expediente **Q/696/01**. Es decir, que requiriéndose en todo caso que el número de votos favorables a la consulta ascienda al menos a las dos terceras partes de los votos emitidos, el quórum mínimo de participación debería ser reducido asimismo a los dos tercios de los integrantes del censo, pues con el mínimo actual del 80% se pueden producir situaciones como la que dio lugar a la reclamación; situaciones que, en estricta aplicación de la normativa, darían lugar a una denegación de la solicitud, atentando contra el espíritu de la Orden.

Finalmente, se insistió en la idea de que las autorizaciones excepcionales para un único curso escolar y con carácter improrrogable no tienen cabida a la luz de la Orden de 7 de febrero de 2001. Esta disposición reglamentaria, en su art. 4, al tratar de la resolución, establece que el Director General de Planificación y Ordenación Educativa dictará la pertinente resolución por un periodo inicial de dos cursos escolares, pudiendo ser prorrogada en un futuro hasta un máximo de dos cursos escolares, según dispone el art. 5.1 de la Orden.

Siguiendo este razonamiento puede llegarse a la siguiente conclusión: compartiendo la interpretación sistemática que parece haber realizado la Dirección Provincial de Educación de Valladolid en su Resolución de autorización excepcional y en cumplimiento de lo establecido en los arts. 4 y 5 de la Orden de 7 de febrero de 2001, la duración de la autorización, salvo que los propios solicitantes hubieran hecho constar un único curso escolar, debería abarcar dos cursos escolares.

O lo que es lo mismo, si la Dirección Provincial de Educación reconoce que el Colegio Público “Pinoduro” reúne los requisitos para la modificación de jornada, su Resolución debería abarcar los dos cursos escolares previstos en la norma, salvo que, en su caso, la prórroga hubiese sido solicitada por un único curso escolar.

Siguiendo la línea argumental que esta Procuraduría adoptó en el año 2001, se acordó la siguiente resolución:

“1.- Que desde la Consejería de Educación se adopten cuantas medidas sean necesarias con el fin de lograr una interpretación uniforme de la normativa reguladora de la modificación de la jornada escolar en los centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, a los efectos del dictado de las oportunas resoluciones por las respectivas direcciones provinciales de educación.

2.- Que con el triple objeto de dar satisfacción al espíritu de la normativa autonómica reguladora del procedimiento de modificación de la jornada escolar, evitar situaciones como la acaecida en el Colegio Público “Pinoduro” de Tudela de Duero (Valladolid), y lograr la mayor seguridad jurídica posible en los destinatarios de la norma, se proceda a modificar por esa Consejería de Educación, bien en la Orden de 7 de febrero de 2001, por la que se regula el procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con

fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León, bien en la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa que anualmente desarrolla la misma, el precepto regulador del quórum mínimo de participación en el procedimiento electoral, fijándolo en dos terceras partes de los integrantes del censo de padres, madres y tutores de alumnos.

3.- Que en el supuesto concreto del Colegio Público “Pinoduro” de Tudela de Duero (Valladolid), salvo que el citado centro docente hubiese solicitado una prórroga por un único curso escolar de la jornada escolar continua, que, en su caso, viniera disfrutando, se adopten por esa Consejería de Educación las actuaciones que sean precisas con el fin de reconocer a ese centro docente la jornada continua por dos cursos escolares, en atención a lo dispuesto en los arts. 4 y 5 de la Orden de 7 de febrero de 2001. En este sentido, debe recordarse que la figura de las autorizaciones extraordinarias no dispone en la Comunidad de Castilla y León de cobertura normativa y que la complejidad del procedimiento, una vez que se ha comprobado que el centro solicitante cumple los requisitos de fondo contemplados en el art. 3 de la Orden, parece no aconsejar su entera repetición en un periodo temporal tan breve”.

Tras esta resolución, se publicó en el BOCYL la Orden EDU/1766/2003, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Orden de 7

de febrero de 2001, en la cual se fijaron los criterios recomendados por esta Institución.

2.3.2.5. Ayudas por estudios de la Gerencia Regional de Salud

En el expediente de queja **Q/897/03** se manifestaba la disconformidad del interesado con la Resolución adoptada por la Gerencia de Atención Especializada del Hospital “Virgen de la Concha” de Zamora, por la que se denegó a la autora de la queja la solicitud de ayuda por estudios que presentó por su tercer hijo, al amparo de la Orden de 28 de agosto de 2002, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se convocaron ayudas de acción social para el personal de la Gerencia Regional de Salud. El motivo de la denegación que se hizo constar en la aludida Resolución fue que la solicitud no se ajustaba a la Orden de convocatoria y a la Instrucción aclaratoria de la Orden, y se basaba en la Circular 4/1982 de la Dirección General del Insalud, la cual prescribe que a cada solicitante podrá concedérsele como máximo el número de ayudas de estudio que resulte de dividir por dos el total de hijos computables.

La normativa de referencia, como ya se ha advertido, es la Orden de 28 de agosto de 2002, norma en la cual no se reconoce ningún tipo de limitación a las ayudas por estudios que pudieran ser solicitadas por el personal incluido en el ámbito de aplicación de la Orden, ni en las normas generales, ni en el Anexo I que establece las singularidades de la ayuda por estudios.

Además de la Orden, habría que tenerse en cuenta la Instrucción aclaratoria a la misma, la cual señala en su punto segundo que “en las ayudas de estudios para hijos y huérfanos, se establece un límite en el número de beneficiarios por solicitante que consiste en el resultado de dividir entre dos el número total de beneficiarios o hijos computables, debiendo estimarse como ayuda completa la fracción decimal si la hubiere”. Esta Instrucción, según se afirma por la Gerencia Regional de Salud, reproduce la Circular 4/1982, de 23 de marzo, del Insalud.

Pues bien, esta Procuraduría considera que las denegaciones de ayudas con base en lo contemplado en instrucciones interpretativas de carácter meramente interno para los aplicadores de la norma, sin que se recoja ninguna alusión en similar sentido en la Orden de convocatoria de las ayudas publicada en el *BOCYL*, podría atentar contra el principio de seguridad jurídica reconocido explícitamente en el art. 9.3 CE. Este razonamiento, aplicado al caso que nos ocupa, se manifiesta en que la reclamante presenta solicitudes de ayuda por estudios por cada uno de sus tres hijos, pudiendo, en principio, ser reconocidas todas ellas, dado que la Orden de convocatoria no establece límite alguno, y se encuentra con que la tercera de ellas es rechazada, con fundamento jurídico en una Instrucción de carácter interno totalmente desconocida para ella y, al parecer, no publicada en el *BOCYL*.

Esta situación, según esta Procuraduría, podría poner en tela de juicio la consecución del principio de seguridad jurídica, principio que

según las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de junio y 15 de julio de 1999 debe imperar tanto a priori como a posteriori en las relaciones entre Administración y administrados. Para evitar este conflicto, esta Institución considera que el problema podría resolverse de una manera relativamente sencilla. Se trataría de incorporar al contenido de la Orden el criterio interpretativo contenido en el punto segundo de la Instrucción aclaratoria, de manera que todos los solicitantes de las ayudas por estudios pudieran conocer la limitación del reconocimiento de las ayudas por estudios al resultado de dividir entre dos el número total de beneficiarios o hijos computables, a través de la publicación oficial de la convocatoria en el *BOCYL*. Así, los interesados dispondrían, sin ningún género de dudas, del conocimiento de los límites a los que estarían sujetas sus instancias, algo que en la actual Orden queda muy en entredicho.

Por otro lado, se realizaron unas breves consideraciones sobre el criterio interpretativo utilizado en el apartado segundo de la Instrucción por esa Gerencia Regional de Salud, reiterando lo expuesto en la Circular 4/1982, de 23 de marzo, del Insalud.

En relación con este criterio interpretativo, se consideró que el mismo debería ser valorado a la luz del contenido genérico del derecho a la protección de la familia, reconocido en el art. 39 CE, y de las medidas de protección a la familia -tanto ordinaria como numerosa- acometidas en los últimos tiempos tanto por la Administración estatal como por la autonómica.

Como bien es sabido, la familia desempeña un papel fundamental en la vida del ser humano y de la sociedad misma, en su calidad de núcleo de convivencia básico, centro de educación y fuente de sustento y atención, que juega un rol institucional en nuestra sociedad y que, al mismo tiempo, ha sido desde siempre una institución principal en el ámbito del Derecho. Y por este motivo, nuestra Carta Magna, en su art. 39, impone a los poderes públicos el deber de velar por la protección social, económica y jurídica de la familia.

Este mandato genérico del art. 39 CE debe ser puesto en conexión con las medidas puntuales de las administraciones estatal y autonómica de apoyo a la familia, medidas reactivadas en los últimos tiempos fundamentalmente a consecuencia de la baja tasa de natalidad de España, la cual, en la Comunidad de Castilla y León, es, incluso, ligeramente inferior a la media nacional.

La Comunidad de Castilla y León no es ajena a la promoción de medidas de apoyo a la familia, y, en este sentido, aprobó el Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la conciliación con la vida laboral en Castilla y León. Esta línea de actuación, dentro de una filosofía de diseño global y racionalizado de apoyo a la familia, con medidas de naturaleza fiscal, educativa y social, trasladada al asunto que ha dado lugar a esta resolución, implica, en opinión de esta Procuraduría, que nada obsta a que se pueda suprimir el límite existente en la actualidad del número de hijos que pueden ser

beneficiarios de las ayudas sociales por estudios que la Gerencia Regional de Salud concede a sus empleados.

A mayor abundamiento, si ya consta un Proyecto de Ley de Protección a las Familias Numerosas, remitido al Congreso de los Diputados en mayo de 2003, que mejora las prestaciones que se conceden a estas familias y si existe una decidida voluntad del ejecutivo autonómico de fomentar y potenciar las ayudas a la familia, parece claro que cláusulas como la recogida en el punto segundo de la Instrucción aclaratoria de la Orden de 28 de agosto de 2002 son contrarias a las nuevas líneas de actuación de apoyo a la familia.

Es cierto que el objeto de la reclamación responde a una transcripción de la Instrucción aplicable al personal adscrito a la Gerencia Regional de Salud antes de su transferencia a la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Pero no deja de ser menos cierto que dicho criterio interpretativo no vincula a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, pues como se afirma en la Instrucción aclaratoria de la Orden de 28 de agosto de 2002, “en el ámbito funcional, no existe norma alguna vinculante que regule la Acción Social y que contribuya a la conformación del complejo normativo citado”.

Junto al deber de los poderes públicos de asegurar la protección de la familia, el art. 9.2 CE les atribuye el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan y

dificulten su plenitud, deber definido de manera genérica, pero que incide en la conveniencia de ampliar las ayudas por estudios, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la Orden, a cuantos hijos cursen los estudios objeto de las ayudas sin fijar un límite por tal motivo.

Finalmente, debe advertirse, como no puede ser de otra manera, que la propuesta que se realiza de suprimir la limitación del número de hijos beneficiarios de las ayudas sociales de la Gerencia Regional de Salud, la cual atiende a la necesidad de prestar apoyo a la familia, en general, y a las familias numerosas, en particular, debe pasar obligatoriamente por la existencia de crédito presupuestario suficiente destinado a tal efecto.

Las propuestas remitidas a la Gerencia Regional de Salud se concretaban en dos:

“1.- Que con el fin de dar satisfacción al principio de seguridad jurídica contemplado en el art. 9.3 CE y evitar la perplejidad de los interesados ante la denegación de sus solicitudes por motivos no contemplados en la Orden de convocatoria de las ayudas de acción social para el personal al servicio de la Gerencia Regional de Salud, se incluyan en el texto de la Orden cuantas cuestiones afecten al fondo del asunto. En el caso que nos ocupa, se trataría de incluir en el texto de la Orden la limitación contemplada en el punto segundo de la Instrucción aclaratoria a la Orden, relativa a las ayudas por estudios.

2.- Que, atendiendo a los mandatos genéricos de los arts. 9.2 y 39 CE y siguiendo las últimas líneas de actuación desarrolladas en materia de familia tanto por la Administración del Estado, como por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias, se considere la posibilidad de suprimir el límite del número de hijos beneficiarios de las ayudas por estudios convocadas por esa Gerencia de conformidad con lo establecido en el punto segundo de la Instrucción aclaratoria de la Orden de 28 de agosto de 2002, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se procede a convocar ayudas de acción social para el personal de la Gerencia Regional de Salud”.

En contestación a estas propuestas, la Gerencia Regional de Salud manifestó que *“se acepta su resolución en lo referente a la atención de los mandatos genéricos de los arts. 9.2 y 39 CE y a las líneas de actuación desarrolladas en materia de familia, si bien la específica supresión o no del límite del número de hijos beneficiarios de las ayudas, en estos momentos, está sujeta a los resultados de la correspondiente negociación con las organizaciones sindicales”.*

2.3.2.6. Procedimiento sancionador e intereses difusos

El expediente de queja **Q/815/02**, se refería a la presunta vulneración del ordenamiento jurídico y, en especial, del principio de seguridad jurídica de la que es víctima la Asociación Nacional para la

Protección y el Bienestar de los Animales por parte de la Administración autonómica. En el caso concreto de la reclamación, la presunta vulneración se produjo en la tramitación de un expediente sancionador por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Soria en materia de Protección de Animales de Compañía. Según consta en la documentación aportada por el autor de la queja, se dictaron dos resoluciones con ocasión del expediente sancionador incoado contra el Ayuntamiento de Covaleda (Soria) de carácter totalmente contradictorio. En la primera Resolución del aludido Servicio Territorial, por la que se acuerda sobreseer el expediente sancionador referenciado, se concede a la entidad denunciante la posibilidad de interponer recurso de alzada ante el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria. En la segunda Resolución de la citada Delegación Territorial se inadmite el recurso de alzada interpuesto por la entidad denunciante, al considerar que carece de legitimación para recurrir la Resolución de sobreseimiento de actuaciones. Independientemente del manifiesto retraso en la resolución del recurso que supera con mucho los plazos establecidos al efecto en el art. 115 LRJPAC parece justificada la estupefacción del autor de la queja, el cual no ve reconocida la legitimidad para la interposición de un recurso administrativo que previamente se le había concedido.

Admitida la queja a trámite, la Dirección General de Producción Agropecuaria de la Consejería de Agricultura y Ganadería remitió a esta Institución informe en el que se hacía constar que “*en ningún momento se*

había dado posibilidad de recurso al denunciante en el caso que nos ocupa, sino que únicamente se le dio traslado de la resolución del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Soria, por la que se acordó el sobreseimiento del expediente sancionador en materia de protección de animales de compañía, resolución que le fue notificada al Ayuntamiento de Covalada (Soria) como denunciado”. Pues bien, este razonamiento, a la vista de la documentación obrante en el expediente queda totalmente desvirtuado, en tanto que en la comunicación remitida a la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales en su calidad de denunciante, no solamente se le comunica el sobreseimiento del expediente sancionador de referencia, sino que se expone explícitamente la posibilidad de interponer recurso de alzada contra tal resolución de sobreseimiento.

El motivo fundamental de la queja, no obstante, se concretaba en la problemática general del reconocimiento de la condición de interesados en el procedimiento sancionador a las asociaciones representativas de intereses generales o colectivos, lo que se ha venido a llamar intereses difusos, los cuales vendrían representados entre otras organizaciones, por las asociaciones ecologistas o, como ocurre en el caso que nos ocupa, por las asociaciones de protección y defensa de los animales.

En este sentido, la Dirección General de Producción Agropecuaria considera que *“las asociaciones ecologistas y de protección y defensa de los animales no ostentan la cualidad de interesado en el procedimiento*

sancionador”. Esta consideración es sustentada con base en la normativa reguladora del procedimiento sancionador en la Comunidad de Castilla y León, la cual en varios preceptos (arts. 7.2 y 13.2 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto) diferencia conceptualmente las figuras del denunciante y del interesado. Asimismo, se hacía mención a reiterada doctrina jurisprudencial en este mismo sentido (STS de 16 de marzo de 1982, 28 de noviembre de 1983, 27 de junio de 1984 y 23 de enero de 1986, entre otras). Todas estas sentencias tienen como común denominador el reconocimiento de que la condición de denunciante es diferente a la de parte interesada, de manera que la condición de denunciante solamente obliga a la Administración a comunicarle una serie de actuaciones (acuerdo de iniciación y resolución), pero ello no supone que el denunciante esté legitimado para interponer recurso de alzada contra el acto que archiva el expediente.

Finalmente, la Dirección General de Producción Agropecuaria afirmaba haber celebrado reuniones de grupos de trabajo, al objeto de que los servicios territoriales de Agricultura y Ganadería fuesen conocedores de la precitada doctrina jurisprudencial y procediesen a una interpretación uniforme de la normativa reguladora del procedimiento sancionador.

El objeto de esta resolución partió del estudio de la diversa doctrina jurisprudencial existente sobre el reconocimiento de la condición de interesado en el procedimiento sancionador, algo que afecta no únicamente a los procedimientos sancionadores tramitados por la Consejería de Agricultura y Ganadería, sino a la totalidad de departamentos de la

Administración autonómica. Y, por lo tanto, se debe proceder al examen de la cuestión desde un punto de vista global, máxime teniendo en cuenta que la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales presenta habitualmente denuncias en materia de espectáculos taurinos que son tramitados por las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León y, en algunos casos, directamente por la propia Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Para ello se procedió a describir la evolución de la doctrina jurisprudencial existente sobre el concepto de interesado en el procedimiento sancionador y las consecuencias que ello conlleva, desde una doble perspectiva:

- La progresiva y continua ampliación del concepto de interesado, fundamentalmente tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1994, de 31 de enero.

- La satisfacción en la tramitación de los expedientes sancionadores del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos bajo el prisma de las asociaciones representativas de intereses generales y sociales, como pudieran ser las asociaciones ecologistas y las asociaciones protectoras de animales.

Como premisa básica, se partió de la idea de que la problemática objeto de debate no es una cuestión pacífica, sino que a lo largo de los últimos años, como se expondrá a lo largo de esta resolución, la superación

jurisprudencial del concepto de interesado en el procedimiento sancionador respecto a los intereses difusos se ha producido de manera gradual y paulatina con dos tipos de actuaciones por las administraciones públicas: el reconocimiento fáctico de la condición de interesados a las asociaciones ecologistas y protectoras de animales con la posibilidad de interponer recursos administrativos contra las resoluciones adoptadas en los procedimientos sancionadores en los que tuviesen la condición de denunciantes (Comunidad Valenciana, Cataluña) y el reconocimiento de la legitimación por vía normativa (Ley 2/1998, del Parlamento Vasco, de 20 de febrero, que regula la potestad sancionadora de las administraciones públicas).

A partir de este razonamiento, se tratará de exponer cómo se ha definido jurisprudencialmente la figura jurídica del interesado en contraposición con la figura del denunciante en el procedimiento sancionador. Y aclarada tal circunstancia, esta Procuraduría realizará una serie de consideraciones tendentes a razonar si la Administración autonómica actúa correctamente cuando, de manera sistemática, deniega la condición de interesados en el procedimiento sancionador a las asociaciones protectoras de animales, esto es, cuando emplea un criterio restringido de interés, en atención a lo establecido en el art. 31.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La primera fase de la doctrina sobre la consideración jurídica del denunciante en el procedimiento sancionador, -que, por cierto, es la que en

la actualidad sirve de referencia a la Consejería de Agricultura y Ganadería y, al parecer, al resto de Departamentos- tiene un carácter indudablemente muy restrictivo.

Esta fase inicial, avalada por varias sentencias, niega legitimación al denunciante para recurrir el sobreseimiento y posterior archivo de los procedimientos sancionadores. En este sentido, la STS de 16 de marzo de 1982 señala que “la condición de denunciante es sustancialmente distinta de la de parte interesada por cuanto el denunciante, aunque tenga reconocida cierta intervención en el procedimiento que su denuncia provoque, no por ello se constituye en parte, ni el procedimiento deja de ser a todos los efectos, iniciado, impulsado y rematado por la Administración”.

Otra sentencia relevante, desde el punto de vista del criterio restrictivo de la legitimación, fue la STS de 23 de junio de 1987, la cual, frente al criterio de la Audiencia Nacional y de la propia Administración, arguye que “el denunciante del que hablan los arts. 157 y ss. del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, lo es en sentido técnico y propio, careciendo en el procedimiento sancionador de la condición de interesado”. En este caso, en el que el denunciante aparentemente ostentaba un manifiesto interés en la resolución sancionadora, pues de imponerse a la denunciada la correspondiente sanción, pudiera haber resultado adjudicatario de la vivienda en cuestión, la sentencia afirma que “el denunciante no tiene derecho al procedimiento por lo que mal puede impugnar la decisión de archivar las actuaciones”.

En síntesis, esta teoría restrictiva, actualmente sostenida por la Administración autonómica, no dilucida si el denunciante tiene un derecho o interés legítimo en la resolución que eventualmente ponga fin al procedimiento, sino que, negándole toda legitimación, le califica como un simple testigo que ha presenciado la actuación denunciada, el cual únicamente tiene derecho a ser notificado de algunas actuaciones realizadas en el curso del procedimiento, derecho derivado de un mero deber de cortesía.

La restricción a la legitimación, posición ésta en la que se mantienen explícitamente las Consejerías de Agricultura y Ganadería y Medio Ambiente, parece justificarse en la interpretación de que las resoluciones adoptadas en el procedimiento sancionador no van a conllevar ningún tipo de ventaja o beneficio para los denunciantes.

El criterio jurisprudencial restrictivo de la legitimación en el procedimiento sancionador, actualmente superado, tal y como se indicará posteriormente, plantea un problema que va a ser la clave para encontrar la solución más adecuada al debate. Nos estamos refiriendo a que no se diferencia la figura del denunciante simple, que se limita a poner en conocimiento de la Administración unos hechos presuntamente constitutivos de infracción, que en ningún caso tiene la condición de interesado, del denunciante cualificado, el cual tiene un interés directo en la resolución que finalmente ponga fin al procedimiento sancionador,

normalmente para reaccionar contra lo que considera una defectuosa aplicación de la norma.

Volviendo a la evolución de la jurisprudencia sobre la legitimación en el ordenamiento jurídico español, resulta paradigmática la Sentencia 34/1994, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional, cuya doctrina parece ser ignorada por las Consejerías de Agricultura y Ganadería y Medio Ambiente. Esta sentencia reinterpreta el concepto de legitimación, partiendo del concepto de interés legítimo, concepto considerado más amplio que el de interés directo (STC 60/1982, de 11 de octubre), y que es definido como aquel que “equivale a titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta” (STC 143/1994, de 9 de mayo).

Siendo consciente de que la referencia del art. 31.2 de la Ley 30/1992 implica la existencia previa de una Ley que reconozca explícitamente la legitimación, la aludida sentencia concluye que el ordenamiento jurídico español se muestra remiso a aceptar incondicionadamente la operatividad de los intereses difusos, sin perjuicio de que, caso por caso, se pueda deducir el interés legitimatorio en los diversos casos que se pudieran plantear.

La sentencia analiza la legitimación de una asociación ecologista para accionar e interpreta de una manera amplia el concepto de persona del art. 24 CE, regulador del derecho a la tutela judicial efectiva. Su

razonamiento más importante es el siguiente: como consta en los antecedentes de la sentencia, la asociación naturalista justificó la concurrencia de perjuicio directo derivado de la actuación administrativa supuestamente ilícita en el hecho de que teniendo la Asociación recurrente por fin la defensa de la naturaleza, “es evidente su especial interés en la correcta aplicación de las leyes por parte de la Administración a la hora de sancionar los atentados contra especies animales protegidas”.

Este razonamiento, puesto en conexión con los arts. 2 y 3 de los Estatutos de la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales, donde la Asociación se atribuye la facultad de utilizar todos los medios legales a su alcance para el logro de sus fines estatutarios (el fomento del respeto, el trato ético y moral y el bienestar de los animales en particular), implica que dicha Asociación tiene un interés legítimo en las actuaciones desarrolladas en los procedimientos sancionadores tramitados por la Administración autonómica, siempre y cuando dichos procedimientos sancionadores afecten a los fines estatutarios de la Asociación denunciante.

El reconocimiento por STC 34/1994, de 31 de enero, del carácter personal y legítimo del interés colectivo en el ejercicio correcto de las potestades administrativas supera la jurisprudencia tradicional de legitimidad impugnatoria únicamente a los intereses colectivos de carácter profesional, para admitir como legítimos intereses colectivos propiamente sociales, desvinculados de los correspondientes intereses individuales de

los miembros de la asociación. Ello supone la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo, lo que da lugar a una interpretación amplia del concepto de legitimación. La legitimación va a tener su principal punto de referencia en los fines de la asociación denunciante reconocidos estatutariamente, por lo que bastaría con la correspondiente determinación estatutaria de los fines asociativos para entender cumplido el requisito legal necesario para la obtención de la tutela judicial efectiva, defendiendo así la operatividad de un interés difuso derivado de los fines de la asociación.

En conclusión, esta importantísima sentencia reconduce los denominados intereses difusos al interés legítimo, que es el configurado constitucionalmente como legitimador, de acuerdo con el art. 24 CE , y salva los problemas derivados de la ausencia de legitimación *ex lege* a la que hace referencia el art. 31.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Además, debe aclararse que si bien es verdad que la apertura explícita a la legitimación por intereses difusos se declara en una sentencia de amparo frente a una resolución judicial en el proceso penal y no en el contencioso-administrativo, el Tribunal Constitucional ha procedido a una interpretación amplia del derecho a la tutela judicial efectiva, con el fin de evitar la restricción legitimatoria respecto a los intereses colectivos en el orden del proceso administrativo.

Algunas sentencias han seguido la línea de reconocer legitimación a las asociaciones representativas de intereses colectivos y sociales -

independientemente de las valoraciones que corresponda realizar al órgano administrativo competente sobre el fondo del asunto-. Valga como ejemplo la sentencia de 29 de noviembre de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en un expediente sancionador incoado por infracción a la Ley de Caza, en la cual se reconoce a una asociación ecologista la calidad de interesada, con el siguiente argumento: si conectamos la expresada doctrina con el ya transcrito art. 31.2 de la Ley 30/1992, ha de concluirse que, en la medida que la infracción perseguida en el procedimiento sancionador en el que pretende personarse como interesada afecta al medioambiente del Valle del Lozoya, cuya defensa es uno de los fines estatutarios de la asociación recurrente, su intervención como interesada en dicho procedimiento sancionador, es uno de los instrumentos con que cuenta para el cumplimiento de dichos fines, por lo que, acogiendo la pretensión actora, procede anular las resoluciones recurridas y reconocer su derecho a intervenir en el citado procedimiento sancionador en calidad de interesada.

Una tercera línea jurisprudencial vendría determinada por lo que se ha venido en llamar el interés por la legalidad del denunciante, es decir, el interés en una correcta aplicación normativa que puede tener cualquier ciudadano, doctrina iniciada en sus primeros pasos en la STS de 22 de diciembre de 1991 y apuntada con claridad en STS de 15 de diciembre de 1997. Esta teoría supondría que el mero interés por la legalidad sería argumento suficiente para dar entrada al procedimiento sancionador a aquel

que lo invocara, lo que, inevitablemente, daría lugar a la universalización de la acción popular en el ejercicio de la potestad sancionadora.

Respecto a este criterio amplísimo, esta Procuraduría estima que el concepto de interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad, concepto éste que haría equiparable la legitimación en el procedimiento administrativo y ulteriormente en vía jurisdiccional a la legitimación popular, algo que, como bien es sabido, solamente cabe en los casos expresamente contemplados en la Ley, conforme establece el art. 19.1.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.

Por otro lado, la determinación del criterio interpretativo de la legitimación en el procedimiento sancionador va a afectar directamente a dos institutos jurídicos claves: El derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Respecto al primer principio, debe subrayarse que la restricción de la legitimación al denunciante implica no permitirle recurrir determinadas resoluciones de la Administración que, como se ha visto a la luz de la STC 34/1994, podrían afectar a sus derechos o intereses legítimos, vedándole de este modo el acceso en última instancia a la vía jurisdiccional e impidiendo que pueda revisarse en sede judicial un acto administrativo previo. Asimismo, parece claro que el cuestionamiento sobre la corrección jurídica de una sanción no va provenir únicamente del imputado, sino en muchas ocasiones del denunciante afectado por los hechos constitutivos de

infracción, los cuales, a su entender, no han sido objeto de la respuesta represiva que la norma establece. Y mantener criterios estrictos de legitimación o no reconocer interesados distintos que aquel al que se imputa la infracción es una conducta que podría constituir, en opinión de esta Procuraduría, un obstáculo a la plena efectividad de los valores constitucionales.

En cuanto al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, no cabe duda de que la posibilidad de los denunciantes de tener acceso activo al procedimiento sancionador constituye una salvaguardia relevante para un mejor actuar de la Administración en materia sancionadora y, por ende, de un mayor control sobre la misma. Así, se evitaría cualquier atisbo de arbitrariedad de la Administración autonómica en la tramitación de los expedientes sancionadores, y al mismo tiempo, se posibilitaría, en última instancia, un control de la Administración por vía judicial. Esto es, actuaciones como archivos de procedimientos o declaraciones de inexistencia de responsabilidad, en los casos en los que el denunciante tiene el carácter de cualificado, al ostentar un interés legítimo, podrían ser impugnadas por los denunciantes cuando consideren que no son ajustadas a la norma, y, posteriormente, en su caso, en vía judicial.

La pretensión de la entidad autora de la queja de obtener el reconocimiento de su derecho a ser parte en los procedimientos sancionadores en los que es denunciante, se invoca en virtud de sus fines de

fomento del respeto, del trato ético y moral y del bienestar de los animales, según se hace constar en el art. 2 de sus Estatutos. Esta pretensión se ampara en un criterio interpretativo de los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo acorde al principio *pro actione*, de manera no formalista y de forma favorable a la producción del efecto perseguido por el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 de la Constitución.

No solamente porque el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, lo diga en varios preceptos, sino también porque así se ha manifestado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en varias ocasiones, la condición de denunciante es sustancialmente distinta a la de parte interesada. Ahora bien, cuando la denuncia afecta a intereses legítimos de los denunciantes (lo que ocurre cuando el contenido de la denuncia se corresponde con los fines asumidos estatutariamente por las asociaciones o entidades denunciantes), éstos pasan a asumir al mismo tiempo la cualidad de interesados, cualidad que adquieren no en razón a su condición de denunciantes, sino para la adecuada defensa de sus intereses (STSJ Cantabria de 15 de enero de 2000).

Debe reiterarse que la propia finalidad social e institucional de la asociación reclamante (el fomento de la protección y defensa del mundo animal) y el cumplimiento de los objetivos corporativos que le son propios, permite identificar su pretensión con la satisfacción de tales intereses, basados en la defensa de los animales, ya que la remoción de las

resoluciones administrativas cuestionadas supondría la obtención de un beneficio en el orden moral o social, acorde con el cumplimiento de los fines estatutarios de la entidad promotora de la reclamación.

La doctrina, mayoritariamente, reconoce el carácter de interesados para actuar en el procedimiento administrativo sancionador a las asociaciones ecologistas con fines de defensa de la naturaleza y del medio ambiente y a las asociaciones protectoras de animales. Este criterio se justifica en la STC 34/1994, la cual, como ya se dijo, afirmó que no se podía negar la existencia de algunas infracciones cuya persecución se conecta directamente con el objeto de ciertas entidades asociativas. Asimismo, el Ministerio Fiscal señaló que resultaba evidente que una asociación con fines de defensa de la naturaleza y del mundo animal tiene un interés legítimo y personal en velar por el correcto ejercicio de la potestad administrativa, en este caso respecto de la revocación de la sanción impuesta a un cazador que había abatido a una avutarda, lo que nos reconduce de nuevo al concepto de denunciante cualificado, el cual, a diferencia del denunciante simple, participa activamente en la tramitación del procedimiento sancionador correspondiente.

Una vez acreditados los objetivos estatutarios de las asociaciones o entidades recurrentes, y habiéndose razonado que el interés legítimo no es un mero interés en respeto de la legalidad, y que puede consistir en beneficios o en evitación de perjuicios de índole no necesariamente jurídica, como por ejemplo, los de índole moral, esta Institución no tiene

duda alguna de que en el supuesto de la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales y de las asociaciones ecologistas en general van a concurrir beneficios de orden moral, siempre y cuando coincidan con los fines estatutarios de la recurrente. A mayor abundamiento, las denuncias que presenta la aludida asociación solicitan la incoación del correspondiente expediente sancionador, pero también reclaman la exigencia de las responsabilidades a las que la presunta infracción administrativa pudiera haber dado lugar.

Esta argumentación, sostenida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Soria en su Sentencia nº 48/2002, de 31 de julio, y ratificada en vía de apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Burgos, en Sentencia 5/2003, de 17 de enero, referida a la Asociación Soriana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza, aplicable por extensión al resto de asociaciones ecologistas y a las asociaciones protectoras de animales, lleva a una única conclusión: la necesidad de reconocer la condición de interesados a las asociaciones representativas de intereses colectivos cuando las actuaciones administrativas objeto de denuncia coinciden con sus fines estatutariamente definidos.

Ciertamente, el reconocimiento del interés legitimador y del carácter de denunciante cualificado -conceptos estrechamente interrelacionados, pero de naturaleza distinta- no debe ser general o incondicionado, sino que, en palabras del Tribunal Constitucional (Auto

327/1997, de 1 de octubre), es preciso que la anulación pretendida comporte un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro pero cierto de la entidad reclamante, para lo cual habrá que poner en relación la conducta denunciada y los fines sociales de la asociación denunciante, con el objeto de comprobar si se logra una utilidad jurídica para la entidad. La legitimación presupone, por tanto, que la resolución administrativa puede repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega esa legitimación, sin que baste una mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento.

La utilidad jurídica se manifiesta en lograr que vuelva a su estado anterior la situación denunciada, y caso de no ser posible (lo que ocurrirá en la mayoría de los casos), se concretará en la pretensión de sancionar a quien haya contravenido la legislación vigente, logrando medidas preventivas para acciones posteriores de igual signo.

Una vez examinado con profundidad el objeto del debate, restaría abordar el estudio de las medidas normativas que se podrían realizar por la Administración autonómica para incorporar de manera explícita al ordenamiento jurídico de la Comunidad de Castilla y León la doctrina jurisprudencial que se ha expuesto a lo largo de esta resolución.

Parece claro que tras la entrada en vigor de la Ley 30/1992, el mandato contenido en el art. 105 CE, por el que se garantiza la audiencia

del interesado en el procedimiento administrativo adquiere mayor virtualidad, pudiéndose predicar la condición de legitimadas de las asociaciones, agrupaciones y entidades legalmente constituidas, que contemplen en sus estatutos los objetivos y finalidades definidores de su compromiso en la protección de los animales o en la defensa del medio ambiente.

Desde este punto de vista, la conexión entre el art. 31.2 LRJPAC y la normativa sectorial de medio ambiente y de protección de los animales debería dar lugar a la elaboración de iniciativas normativas en las que se reconociera a las entidades de naturaleza asociativa, cuyos fines estatutarios contemplen el respeto al medio ambiente y la defensa y protección de los animales, la condición de parte interesada en los procedimientos sancionadores sustanciados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en aquellos casos que las asociaciones hubiesen planteado la oportuna denuncia, siempre y cuando se produzca un perjuicio cierto, moral o social, en el cumplimiento de sus fines estatutarios.

Estas reformas normativas, desde un punto de vista sectorial, implicarían el reconocimiento a las asociaciones de un catálogo de derechos y deberes. En dicho catálogo debería incluirse el derecho de estas entidades a ser reconocidas como parte en los procedimientos administrativos en los que tuviesen la condición de interesados, condición ésta que acompaña a la de denunciantes cualificados, lo que conllevaría la

posibilidad de impugnar las resoluciones administrativas adoptadas en el curso de los procedimientos sancionadores, singularmente las resoluciones de sobreseimiento de actuaciones y los acuerdos de no incoación de expedientes sancionadores. Con ello, esta Procuraduría estima que se lograría dar mayor alcance y contenido al derecho de participación ciudadana, evitando situaciones como la denunciada por la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales en su escrito de queja, algo que podría venir derivado, entre otros motivos, por la falta de un desarrollo normativo adecuado.

Sin embargo, esta Procuraduría considera que las modificaciones normativas podrían tener un alcance mucho más ambicioso. Me estoy refiriendo a la posibilidad de una reforma puntual del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador en la Comunidad de Castilla y León. Con esta reforma, aplicable con carácter general a todos los procedimientos sancionadores, se conseguiría el doble objetivo de evitar revisiones puntuales de un elevado número de normas (en el caso que nos ocupa, la Ley de Protección de Animales de Compañía o el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de Castilla y León) y de reconocer la condición de interesados en el procedimiento sancionador a las asociaciones protectoras de animales y a las asociaciones ecologistas, lo que les permitiría ser titulares de un verdadero derecho a constituirse como

actores del procedimiento sancionador, ostentando un verdadero derecho a la tramitación del procedimiento y a la resolución que deba adoptarse.

Por consiguiente, y a la vista de los razonamientos expuestos en la presente resolución no parece existir obstáculo alguno para reconocer al denunciante cualificado de una infracción administrativa (como ocurre con las asociaciones protectoras de animales y las asociaciones ecologistas) la consideración de interesado en el procedimiento que pueda incoarse a raíz de su denuncia, lo que daría lugar a su integración en el círculo de participantes en el procedimiento sancionador, cuando concurren las circunstancias anteriormente indicadas. En definitiva, ha de desterrarse la idea de que el ejercicio de la potestad sancionadora únicamente vincula al inculpado, por un lado, y al interés general representado por la Administración en otro.

Siguiendo la línea jurisprudencial expuesta, se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial esta resolución:

“1.- Que a la vista de la evolución de la doctrina jurisprudencial aludida a lo largo de la presente resolución 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 las asociaciones protectoras de animales y por extensión de las asociaciones ecologistas, se aborden por esa 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 denunciante cualificado.

2.- De este modo, se daría satisfacción al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9 CE y la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales y las asociaciones ecologistas, como parte interesada, podrían impugnar las resoluciones adoptadas por los órganos administrativos competentes en la tramitación de los expedientes sancionadores, en especial las resoluciones de no incoación de expedientes sancionadores y las resoluciones de sobreseimiento de actuaciones”.

En respuesta a nuestra resolución, la Consejería afirmó aceptar la línea argumental de la misma, pero, sin embargo, estimó 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 daba confirmar si estamos ante lo habitual o por el contrario se aprecia alguna particularidad”.

No obstante lo anterior, desde la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se 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 en materia de protección medioambiental reconociendo el carácter personal y legítimo de los intereses colectivos”.*

2.3.2.7. Becerradas

El origen de la queja **Q/1305/03** se encontraba en las denuncias presentadas por una entidad ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria contra el Ayuntamiento de El Burgo de Osma y cinco peñas taurinas, por “maltratar terriblemente a los animales en una becerrada de las peñas celebrada en agosto de 2002”. El autor de la queja hace alusión a un vídeo, copia del cual obra en poder de esta Procuraduría, en el que se pueden observar maltratos de diversa naturaleza, los cuales serán descritos posteriormente.

Las denuncias se fundamentaban en que el art. 25, letra e) del RD 145/1996, de 2 de febrero, al regular las becerradas, establece que simples aficionados podrán lidiar machos de edad inferior a dos años bajo la responsabilidad en todo caso de un profesional inscrito en las Secciones I o II del Registro General de Profesionales Taurinos. Sin embargo, en la becerrada en cuestión, simples aficionados han procedido a estoquear los

becerros. A ello debe unirse el sufrimiento injustificado de los animales, manifestado en hechos tales como empujar a un becerro con la espada clavada para que cayera al suelo y, sobre todo, cortar al animal las orejas y el rabo mientras estaba vivo, tal y como se puede demostrar en el reportaje televisivo al que luego se aludirá.

Tramitadas las denuncias por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, el día 21 de julio de 2003 se resuelve el archivo de actuaciones con relación a las denuncias formuladas. Dichos argumentos se pueden resumir en tres:

1.- En el acta de celebración de la becerrada del 18 de agosto de 2002, firmada por el Presidente y el Delegado Gubernativo, no aparece recogida ninguna incidencia durante la lidia de las reses.

2.- En opinión de la Delegación Territorial citada, no existe diferencia entre lidiar y estoquear, dado que dentro del desarrollo de la lidia se encuentra también la muerte de los becerros por los miembros de las peñas. En el supuesto denunciado, se afirma por la Delegación Territorial de Soria que *“de la condición que tienen los miembros de las peñas al ser simples aficionados, se deriva la posible impericia para llevar a efecto la muerte de los becerros”*, pero no se considera que se hayan producido malos tratos.

Con base en el acta de desarrollo del festejo elaborado por el Delegado Gubernativo y su informe posterior no se deduce que se haya producido infracción en materia de espectáculos taurinos, y se deniega

valor probatorio a la cinta de vídeo aportada por el denunciante, referida a un resumen informativo de un Canal de Televisión Local.

El régimen jurídico aplicable a las becerradas se encuentra en el art. 25, letra e) del RD 145/1996. De conformidad con tal precepto, las becerradas consisten en lidias de machos de edad inferior a dos años por profesionales del toreo o por simples aficionados, pero no se dice nada de la muerte de las reses, algo que, en principio, debería corresponder exclusivamente a profesionales taurinos.

No obstante, parece claro que dicho precepto abarca únicamente la lidia de los becerros que no su muerte. Y al contrario del criterio explicitado por la Delegación Territorial de Soria, y desde un punto de vista estrictamente semántico, parece evidente que los términos gramaticales “lidar” y “estoquear” son sustancialmente distintos, algo que el propio Real Decreto en su art. 68.3 reconoce, al decir que “en el caso de ausencia de un espada que no hubiera sido reglamentariamente sustituido, el resto de los matadores tendrán obligación de sustituirlo siempre que hubieran de lidar y estoquear solamente una res más de las que les correspondieran”.

Por consiguiente, teniendo en cuenta que la lidia de los becerros es algo radicalmente distinto del acto de estoquear, esta Procuraduría tiene la impresión de que el espíritu de la normativa radica en otorgar a los aficionados la posibilidad de lidar las reses y a los profesionales la responsabilidad de su muerte, algo que, sin duda, evitará maltratos tan innecesarios a estas reses como los observados en el reportaje elaborado al

efecto por Canal 47 TV. En dicho reportaje se puede ver claramente como cada becerro lidiado es estoqueado por todos los peñistas que lo estiman oportuno, sin ningún tipo de limitación, de manera que estos aficionados con su impericia atraviesan múltiples veces a los animales con sus espadas, produciendo terribles y continuos daños al becerro hasta su muerte.

Por otra parte, el art. 15, letra p) de la Ley 10/1991, de 4 de abril, define como infracción grave el incumplimiento de las condiciones establecidas para la celebración de los espectáculos comprendidos en el art. 10, referido a “otras corridas y fiestas taurinas”. Asimismo, el art. 10.2 del citado texto legal matiza que “se establecerán las condiciones para que puedan ser autorizados los encierros tradicionales de reses bravas, la suelta de reses para fomento y recreo de la afición y el toreo de vaquillas, con el fin de evitar tanto accidentes y daños a personas y bienes, como el maltrato de las reses por los participantes en los festejos”.

A la vista de lo expuesto, se considera que la normativa vigente trata de conciliar los derechos de los aficionados al disfrute y participación activa en los espectáculos taurinos con la voluntad de evitar todo daño innecesario a las reses. En el reportaje de televisión se pudieron ver hechos especialmente repugnantes, entre los que podría destacarse como un importante número de aficionados atraviesan varias veces a los animales con sus espadas hasta que uno de ellos acierta en la estocada, y, especialmente, cuando a un becerro le cortan las orejas y el rabo mientras

estaba vivo y coceando. Además, se significó que tan lamentable espectáculo fue presenciado por un considerable número de menores.

También parece haberse contrariado lo dispuesto en el art. 80 del RD 145/1996, precepto que prohíbe a los lidiadores ahondar el estoque que la res tenga colocado, apuntillarla antes de que caiga o hierla de cualquier otro modo para acelerar su muerte. En efecto, en el reportaje de Canal 47 Televisión se observa como un peñista empuja al suelo a un becerro con la espada clavada hasta que el animal cae de bruces.

Es cierto que no existe una definición legal del maltrato a los animales, lo que implica que estamos ante un concepto jurídico indeterminado, cuya concreción ha de hacerse casuísticamente al caso concreto. Sin embargo, el reportaje de televisión aportado por la entidad denunciante constituye una muestra patente de crueldad gratuita e injustificada con los becerros que debería ser evitada.

En este contexto, debe subrayarse que el Ministerio del Interior, a través de la Comisión Sectorial de Asuntos Taurinos, ha manifestado su sentir favorable a interpretar que la lidia de las reses por los aficionados, regulada en el art. 25, letra e) del Reglamento de Espectáculos Taurinos, no incluye la muerte a estoque de las mismas por no profesionales. Independientemente de la deseable reforma del precepto citado, en similares términos a la normativa vasca y navarra, para aclarar la prohibición de que la suerte de matar sea realizada por aficionados, se llegó en la citada Comisión Sectorial de Asuntos Taurinos a la siguiente

conclusión: “Parece, por tanto, claro que en las becerradas debe evitarse que la participación de aficionados en la lidia lleve al maltrato y sufrimiento injustificado de los animales, sin embargo la solución no radica tanto en la modificación de la regulación actual, como en el adecuado desarrollo de estos espectáculos taurinos”.

En conclusión, y en el ejercicio de la competencia en materia de espectáculos que atribuye a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el art. 1, letra k), del Decreto 71/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, esta Institución consideró que esa Consejería (a través de las correspondientes delegaciones territoriales) estaba en disposición de incoar los expedientes sancionadores correspondientes a los responsables de espectáculos taurinos en los que se produjeran graves maltratos a los animales –algo que, como se ha podido demostrar en las becerradas desarrolladas en las fiestas patronales del año 2002, sucedió en la localidad soriana de El Burgo de Osma- y de utilizar los instrumentos de coordinación oportunos que garanticen que las diversas delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León observen los mismos criterios para la autorización y el desarrollo de las becerradas incluidas en el ámbito de aplicación del RD 145/1996, de 2 de febrero.

Por cuanto antecede, se adoptó la siguiente resolución:

“1º) Que, caso de disponer de los instrumentos de prueba que demuestren la existencia de manifiesta crueldad con las reses, tal y

como ha ocurrido en las becerradas de las peñas de la localidad soriana de El Burgo de Osma celebradas en sus fiestas patronales de 2002, se desarrollen por esa Consejería cuantas actuaciones sean oportunas con el fin de incoar los expedientes sancionadores correspondientes a los responsables de los espectáculos taurinos.

2º) Que a la luz de la voluntad manifestada en la Comisión Sectorial de Asuntos Taurinos, se proceda por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial a dictar las instrucciones precisas para garantizar que las autorizaciones de lidia de becerros no permitan el maltrato y el sufrimiento injustificado de los animales, algo que se concretaría en la prohibición de que simples aficionados puedan banderillear o estoquear a los becerros”.

Tras la notificación de la resolución se recibió comunicación de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en la que se me indicaba que se había decidido aceptar la resolución. En efecto, se reconoció la plena aceptación de esta resolución, tanto en lo referente a desarrollar por parte de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial cuantas actuaciones sean oportunas con el fin de incoar expedientes sancionadores a los responsables de los espectáculos taurinos, cuando se dispongan de los instrumentos de prueba que demuestren la existencia de manifiesta crueldad con las reses, como en lo relativo al dictado de las instrucciones precisas que garanticen que las autorizaciones

de lidia de becerros no permitan el maltrato y el sufrimiento injustificado de los animales.

2.3.2.8. Criterios preferentes para el acceso a las guarderías de titularidad de la Junta de Castilla y León

En la queja **Q/1575/03** se manifestaba la disconformidad del autor de la queja con el baremo empleado para adjudicar las plazas de guardería subvencionadas por la Junta de Castilla y León. En opinión del interesado, la mayoría de los aspirantes obtiene los mismos puntos, lo que implica que los criterios de desempate establecidos por la Consejería de Educación van a ser los que realmente dictaminen el niño que va a acceder a las plazas disponibles.

Se afirmaba en el escrito de queja que “el criterio de desempate es según mi humilde criterio completamente arbitrario, ya que se da preferencia en todo caso a los hijos del personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, y de los organismos autónomos dependientes de ésta”. Igualmente, se manifiesta no comprender por qué “los hijos de los empleados en la Administración Pública tienen mayores posibilidades de acceder a unas guarderías públicas financiadas con los impuestos de todos”.

Ante todo, había que destacar que el baremo para la adjudicación de plazas de guarderías infantiles dependientes de la Administración autonómica era plenamente conforme al ordenamiento jurídico, tanto en lo que se refería a los criterios prioritarios, como a los complementarios. En

este sentido, no cabía realizar reproche alguno a los criterios prioritarios de situación laboral de los padres o tutores, rentas anuales de la unidad familiar, proximidad al domicilio de cualquiera de los padres o tutores y existencia de hermanos matriculados en la misma escuela ni tampoco a los criterios complementarios de situación de familia numerosa o la condición reconocida de discapacitado físico, psíquico o sensorial de los padres o hermanos del alumno o, en su caso, del tutor.

Los criterios de desempate vienen establecidos en el RD 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el Régimen de Elección de Centro Educativo y en la Orden Ministerial de 26 de marzo de 1997 que desarrolla el Real Decreto anteriormente citado.

El criterio objeto de controversia era, así pues, el primer criterio de desempate: “preferencia de los hijos del personal laboral incluido en el ámbito de aplicación del convenio colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de los organismos autónomos dependientes de ésta, en caso de empate con personas no vinculadas laboral, estatutaria o funcionarialmente con la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en el art. 102.4 del citado convenio”.

Pues bien, este criterio, no enumerado como criterio de desempate en la normativa anteriormente citada, ha de considerarse directamente aplicable, en tanto en cuanto se deriva de la vigencia de un convenio colectivo que se convierte en norma de obligada aplicación para las partes

que lo suscribieron (la Administración de la Comunidad de Castilla y León y los legítimos representantes de los empleados públicos). Por ello, y a pesar de no contemplarse este criterio de desempate en la normativa educativa, esta Procuraduría considera que la preferencia para los empleados públicos es una consecuencia necesaria de la negociación colectiva en la Administración Pública, manifestada en el convenio colectivo vigente, el cual es de obligada aplicación en todo su articulado y, en concreto, en su art. 102.4 que señala que “en caso de empate /.../ serán preferentes para el ingreso en una guardería dependiente de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, los hijos de los trabajadores a los que afecta el presente convenio”.

En definitiva, nos encontramos con un criterio de desempate, ciertamente discutible desde el punto de vista del principio constitucional de igualdad, pero adaptado al ordenamiento jurídico.

El problema fundamental que surge respecto a la utilización de los criterios de desempate es, a la vista de los datos aportados por la Consejería de Educación, que unos criterios que deberían ser de aplicación con carácter extraordinario o excepcional, lo son en la práctica con relativa generalidad, en tanto en cuanto los criterios prioritarios y complementarios, al ser excesivamente generales, dan lugar a que existan muchos aspirantes empatados.

En este orden de cosas, siendo consciente de que el criterio de desempate basado en la pertenencia a la Administración autonómica se

ajusta a la legalidad vigente, esta Procuraduría estima que desde la Consejería de Educación se debería abordar una revisión de las baremaciones para evitar cantidades tan altas de solicitudes que deben ser posteriormente objeto de desempate, máxime cuando el criterio prioritario de desempate responde a una circunstancia más alejada del principio constitucional de justicia que los otros criterios de desempate prefijados (hermanos matriculados, proximidad domiciliaria, renta per cápita y, finalmente, sorteo público).

Todo lo expuesto nos lleva a la necesidad de articular medidas normativas tendentes a evitar que se produzca un número de empates tan elevado como los que se hacen constar en el informe remitido por la Consejería de Educación. Esta Institución es consciente de que determinadas situaciones objetivas dan lugar a valorar en pie de igualdad a solicitantes en condiciones desiguales (padres o tutores que trabajen ambos y padres o tutores, uno de ellos trabajando y el otro en situación de excedencia por cuidado de hijos y que tenga prevista su reincorporación al puesto de trabajo al inicio del curso escolar). Pero ello no debe ser impedimento alguno para precisar diferencias de baremación en algunos de los restantes criterios prioritarios establecidos en la actualidad.

En concreto, esta Procuraduría considera que la situación laboral o de desempleo de los padres está correctamente valorada y que es difícil establecer instrumentos para diferenciar la baremación actual. Algo similar ocurre con el criterio de proximidad al domicilio, en el cual, podría resultar

compleja una nueva delimitación de las zonas de influencia. Por el contrario, si el criterio prioritario de las rentas anuales contemplase más referencias que las tres actualmente previstas (rentas iguales o superiores al salario mínimo interprofesional, rentas comprendidas entre una y dos veces el salario mínimo interprofesional y rentas superiores al doble del salario mínimo interprofesional), se lograría, sin duda, una mayor diferenciación en las baremaciones, evitándose, en consecuencia, acudir a los criterios de desempate.

Se trataría de precisar en la mayor medida posible los criterios de baremación con el fin de evitar los elevados números de empates existentes. En este sentido, la fijación de más tramos de baremación en el apartado de rentas anuales de la unidad familiar sería una opción sencilla y de escasa dificultad objetiva y supone que cuantos más tramos de baremación de rentas se determinen, menos solicitudes empatadas existirán, por lo que en este caso ya no se tendría que acudir al criterio de desempate objeto de la reclamación.

En fin, se considera que los criterios de desempate, que deberían tener un carácter excepcional, se han convertido en criterio decisorio con carácter general. Con el fin de evitar la utilización de estos criterios de desempate, la solución pasa, en opinión de esta Procuraduría, por contemplar baremaciones más específicas que las vigentes en la fecha, tanto en los criterios prioritarios como en los complementarios. Dicha baremación específica debería pasar por los estudios, experiencias y

reflexiones que posea la Consejería de Educación, si bien a título de resolución, parece razonable fijar más tramos de baremación, como ya se dijo, en el apartado de rentas anuales de la unidad familiar, algo que evitará indudablemente un número de empates tan considerable como los existentes en la actualidad.

La resolución fue la siguiente:

“Que en atención a los argumentos expuestos, y dado el elevado número de solicitudes que han tenido que ser objeto de desempate en cada provincia en la convocatoria de plazas en las Escuelas de Educación Infantil de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, se proceda por esa Consejería de Educación a revisar el baremo de valoración de las solicitudes para próximas convocatorias, precisando en la mayor medida de lo posible los criterios prioritarios y complementarios definidos en el Anexo IV de la Orden EYC/369/2003, de 13 de marzo, con el fin de evitar que el recurso a los criterios de desempate se convierta en algo habitual. A título de mera resolución, esta Procuraduría considera que sería deseable contemplar más escalones de baremación en el criterio prioritario de rentas anuales, sin perjuicio de cuantas otras precisiones se puedan acordar por esa Consejería en los restantes criterios prioritarios y complementarios, con base en los estudios y reflexiones que eventualmente se pudieran realizar”.

Según se indicó en la respuesta remitida por la Consejería de Educación, *“se considera acertada la propuesta que desde esa Procuraduría se hace de revisar el baremo de valoración de las solicitudes para próximas convocatorias. Por ello, además de la propuesta que se hace, referente a la inclusión de más escalones de baremación en el criterio prioritario de las rentas anuales, se está estudiando la posibilidad de no establecer una puntuación única a las solicitudes incluidas entre dos escalones, sino asignar puntuaciones con numeración decimal que sea proporcional a las rentas de la unidad familiar, con el fin de conseguir que los criterios prioritarios y complementarios sean determinantes con el mayor número de solicitudes, sin tener que llegar a aplicar los criterios de desempate”*.

En este sentido, la Consejería de Educación informó que *“hará llegar a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades dicha propuesta, ya que según se establece en la Orden FAM/102/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la adjudicación de plazas para niños y niñas de cero a tres años en los centros de titularidad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León es competencia de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades”*.

2.3.2.9. Horario de los funcionarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León adscritos a los registros de las Delegaciones Territoriales

El objeto del expediente **Q/1246/03** se encontraba en la parte de horario fijo que debe desarrollarse por los empleados públicos, de conformidad con lo establecido en la Orden PAT/694/2003, de 22 de mayo, por la que se establecen los horarios especiales del personal que presta sus servicios en las oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano.

En el escrito de queja se afirmaba que en la Orden no se indican los motivos o circunstancias que justifican la ampliación del tiempo fijo de obligada concurrencia, lo que es considerado como discriminatorio respecto al resto del personal incluido en el ámbito de aplicación del Decreto 134/2002, de 26 de diciembre, sobre jornada y horario del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Asimismo, se declara que la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial tiene las mismas circunstancias o situaciones que las del resto de oficinas incluidas en la Orden PAT/694/2003, por lo que no se comprende el régimen de excepcionalidad contemplado en la Disposición Adicional de la Orden para tal Oficina Departamental.

Finalmente, se estimaba “excesivo el número de horas correspondientes a las jornadas de los sábados (8,30 horas a 14,30 horas),

puesto que en esas jornadas el horario de atención al público sigue manteniéndose entre las 9 y las 14 horas, y en esos días la afluencia y atención al público disminuye de forma considerable respecto a los restantes días laborables”.

Admitida la queja a trámite, y solicitada la información que se estimó necesaria para poder adoptar una posición sobre el fondo del asunto, a la vista del informe elaborado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, nos encontramos en disposición de dictar la oportuna resolución al respecto.

En la contestación remitida por la Consejería se da respuesta al requerimiento de información efectuado por esta Procuraduría, a excepción de alguna cuestión puntual, tal y como se expondrá a lo largo de este trabajo.

Desde un primer momento se puso de manifiesto que la normativa objeto de la reclamación era plenamente legítima desde un punto de vista formal. En efecto, en la Exposición de Motivos de la Orden PAT/694/2003 se hace mención explícita al traslado de la norma a las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación, por lo que cabe presumir que se dio cumplimiento a lo dispuesto por el art. 13.1 del Decreto 134/2002, de 26 de diciembre, precepto en el que se dispone que se podrán establecer horarios especiales por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, previo informe de las organizaciones sindicales presentes en las mesas de negociación que correspondan, a propuesta de la

Consejería correspondiente, y precedida del informe de la Delegación Territorial respectiva cuando de trate de servicios periféricos.

Por otra parte, también se significó que la disposición normativa aprobada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial fue adoptada en virtud de la denominada potestad autoorganizatoria de la Administración, que implica que va a ser la propia Administración la que decide la manera de determinar la organización y funcionamiento de sus estructuras administrativas con la finalidad de satisfacer de la mejor manera posible las funciones que tiene encomendadas. Por ello, hay que suponer que las medidas contempladas en la Orden obedecen a la loable voluntad de lograr un mejor servicio a los ciudadanos.

Ahora bien, reconociendo que la Administración autonómica, desde un punto de vista formal, ha dictado una normativa tendente al logro efectivo del principio de eficacia administrativa en la prestación de los servicios públicos, en general, y en la prestación de los servicios en las oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano, en particular, esta Procuraduría considera que existen determinados aspectos puntuales de la Orden que podrían ser objeto de reconsideración por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a la vista de la información remitida y en atención a los argumentos que a continuación se desarrollan.

La primera cuestión a tratar es la relativa a la motivación de la Orden. En relación a este aspecto, el autor de la queja consideraba que ni se hacía mención ni se indicaban las circunstancias por las que, de

conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la Orden, se ampliaba el tiempo fijo de jornada de obligada concurrencia de 8,30 a 14,30 horas de lunes a viernes, así como de 16,30 horas a 18,30 horas las tardes a la semana que correspondan, de lunes a jueves, y de 8,30 horas a 14,30 horas los sábados que igualmente correspondan.

La motivación, como ya se ha expuesto en otras resoluciones de esta Procuraduría remitidas a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se concibe (STS de 25 de junio de 1999 y 15 de julio de 1999) como “clave para el logro de la seguridad jurídica que debe imperar tanto a priori como a posteriori en las relaciones entre Administración y administrados”. En el caso concreto de la Orden que ha dado lugar a la queja, la motivación parece ser, según reconoce la Exposición de Motivos de la Orden, el establecimiento de un horario especial para el personal adscrito a las oficinas y puntos de Información al Ciudadano que garantice, no sólo la prestación de las funciones de registro y atención al ciudadano en el horario de funcionamiento previsto en el Decreto 2/2003, sino la eficacia en el funcionamiento del servicio público.

Examinado dicho argumento, no se puede decir que la Orden carezca de motivación en los términos del art. 54 LRJPAC, pero sí cabe señalar que si la ampliación del horario fijo a los funcionarios que presten servicios de registro y atención al ciudadano tiene como parámetro de referencia una genérica eficacia en el funcionamiento del servicio público, no cabe entender como dicho horario fijo no se extiende a otros sectores de

la Administración, en tanto en cuanto toda la Administración en su integridad, independientemente de su ámbito sectorial, tiene como principio fundamental y básico de actuación el logro de dicha eficacia.

Esta motivación genérica resulta en mi opinión un tanto incompleta, fundamentalmente desde dos puntos de vista: en primer lugar, el del horario fijo que debe realizarse de lunes a viernes en contraposición con los sábados y, en segundo lugar, la diferencia existente entre el personal de la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y el resto del personal afectado por la Orden.

Desde el primer punto de vista, y si se quiere atender, como se dice en la Exposición de Motivos de la Orden, a la eficacia en el funcionamiento del servicio público, no parece existir motivo aparente que justifique que la jornada fija en horario matinal sea exactamente la misma de lunes a viernes que los sábados, cuando la carga de trabajo de los sábados, como se hace constar en las estadísticas remitidas por esa Consejería, es ínfima en comparación con los datos de los restantes días de la semana en todas y cada una de las delegaciones territoriales. A la vista de esos datos, esta Procuraduría compartió la opinión del autor de la queja de que el horario de los sábados era excesivo y que la eficacia del servicio público quedaría garantizada con la asistencia en el horario de atención al público de 9 a 14 horas.

Por lo que se refiere a la segunda perspectiva aludida, esto es, el trato diferente otorgado al personal que presta sus servicios en la Oficina

Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se llegó a la conclusión de que, en principio, no existía motivo alguno para que los empleados públicos adscritos a esa Oficina Departamental tuviesen un régimen horario más flexible que el resto de empleados públicos afectados por la Orden.

En este sentido, el Decreto 2/2003, de 2 de enero, regula en sus arts. 29 y 30 las oficinas generales de Información y Atención al Ciudadano y las oficinas departamentales de Información y Atención al Ciudadano, respectivamente, como unidades administrativas que prestan atención al ciudadano en el ámbito de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León y de las respectivas Consejerías de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, realizando en ambos casos (arts. 29.2 y 30.4) las funciones descritas en el art. 3 del Decreto, el cual contempla que la función de atención al ciudadano comprenderá las funciones de recibimiento y orientación, información administrativa, recepción y registro de documentos y admisión de resoluciones y quejas.

Teniendo en cuenta que la Orden PAT/694/2003 no explicita los motivos por los que se otorga un trato distinto a la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial tampoco expone los motivos por los que se ha adoptado esa determinación, a pesar de ser requerida su valoración en la petición de información que le hice llegar, estimamos que no había razón aparente que justificase el trato favorable

recibido por la Oficina dependiente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, cuando las funciones que desempeña son exactamente las mismas que las de las restantes oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano afectados por la precitada Orden.

Incluso desde un criterio estrictamente estadístico, es difícil justificar el trato preferencial concedido a la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en tanto en cuanto los datos referentes al año 2003 de registro de entrada y de salida, tanto en sábados como en los restantes días de la semana, demuestran que el volumen de trabajo de esta Oficina Departamental es superior al de algunas oficinas generales de Información y Atención al Ciudadano dependientes de las delegaciones territoriales. Y por ello, consideré que los genéricos argumentos expuestos en el primer apartado del informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial no justificaban el trato favorable a efectos de flexibilidad de jornada que, reiteraba, recibían los funcionarios adscritos a la Oficina Departamental dependiente de esa Consejería.

Quizás, el principio de eficacia administrativa podría ser una referencia adecuada para justificar la parte de jornada fija de obligada concurrencia del personal que presta sus servicios en las oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano de 8,30 horas a 14,30 horas de lunes a sábado, pero esta decisión, aparte de no tener su correlato en la jornada de tarde, -en la cual el horario de asistencia fija se corresponde con

el de atención al público-, podría aplicarse, con esa amplísima fundamentación basada en el principio de eficacia, a cualquier otro tipo de servicio prestado por la Administración autonómica.

Por citar algún ejemplo, en los servicios territoriales de Hacienda se produce un muy importante volumen de atención al público, a los efectos de información, gestión y liquidación de tributos y en los servicios territoriales de Fomento en materia de vivienda, y, sin embargo, no se impone a ningún empleado público adscrito a esos servicios un horario fijo de asistencia distinto que el determinado, con carácter general, para los empleados públicos de 9 a 14 horas de lunes a viernes.

Otro ejemplo podrían ser los breves periodos de presentación de instancias de becas, matrículas o solicitudes de participación en las actividades de verano destinadas a la juventud en las unidades competentes dependientes de la Consejería de Educación o de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. En dichos periodos, de breve duración temporal, como es bien sabido, se producen largas colas de interesados y, sin embargo, no se impone a los funcionarios que tienen que prestar información una asistencia fija superior a la habitual de 9 a 14 horas.

Desde otra perspectiva, parecía deducirse, a la vista de los datos aportados por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que la prestación del servicio estaba bien vista por los ciudadanos, pues solamente constaban siete reclamaciones (dos de ellas de la misma persona) recibidas en el buzón virtual de resoluciones de la Junta de

Castilla y León en Internet sobre el funcionamiento de los servicios de información y registro en el año 2003, todas curiosamente referidas a la Delegación Territorial de Valladolid, y cuyo objeto excedía de esta resolución.

Aunque no se ha remitido información sobre los datos obrantes en los libros de reclamaciones de las respectivas delegaciones territoriales, parece que la impresión general de los ciudadanos sobre las oficinas y puntos de Información al Ciudadano es cuando menos aceptable, por lo que la ampliación del horario fijo de estos funcionarios con la finalidad de lograr una mayor eficacia en la prestación del servicio, en mi opinión, resulta innecesaria, y menos aún si se pone en comparación dicha medida con el volumen de trabajo de los sábados y con el trato dispensado a la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Una vez razonados los motivos por los que estimo que el horario fijo de asistencia impuesto a los funcionarios que prestan servicios en las oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano debería ser objeto de reconsideración, otro problema que se planteó era el seguimiento del cumplimiento del horario realizado por las distintas delegaciones territoriales y secretarías generales.

Como se citaba en el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el seguimiento y control de la jornada de los funcionarios afectados por la Orden es competencia de las

delegaciones territoriales, a través de la Secretaría Territorial, y de las secretarías generales de las distintas Consejerías, siguiendo la legislación vigente que en materia de horarios rige en la Administración de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, teniendo presente que la exigencia del cumplimiento del horario puede ser más o menos rígida dependiendo de la Delegación Territorial o Consejería en la que esté ubicada la Oficina o Punto de Información y Atención al Ciudadano, consideré que sería aconsejable que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial dictase una Instrucción con el fin de que el seguimiento de la jornada de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Orden PAT/694/2003, de 22 de mayo, se realizara con criterios uniformes en la totalidad de oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano. De este modo, se daría satisfacción al principio de coordinación, reconocido expresamente en el art. 31.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como uno de los principios de funcionamiento de la Administración.

En conclusión, esta Procuraduría consideró que la Orden objeto de la reclamación atendía, sin duda, a las exigencias de carácter formal, pero que, sin embargo, en atención a la información remitida por esa Consejería, contenía aspectos de fondo (concretamente, la determinación del horario fijo de asistencia) que podrían ser reconsiderados en valoración conjunta con los representantes legales de los empleados públicos.

Como se ha intentado razonar a lo largo de esta resolución, el horario fijo de asistencia parece excesivo, al menos para los sábados, dada la escasa carga de trabajo de estos días, según se demuestra con las estadísticas remitidas, y, por otra parte, no se alcanza a comprender la diferencia de trato que se otorga a la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial frente al resto de oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano incluidos en el ámbito de aplicación de la Orden.

Reconociendo, como no puede ser de otra manera, la potestad autoorganizatoria de la Administración para adoptar las decisiones que estime pertinentes con el fin de asegurar el mejor desarrollo de las atribuciones que tiene conferidas, consideré que el establecimiento de un horario fijo de asistencia para los funcionarios afectados por la Orden, superior al establecido con carácter general, requeriría de una motivación que, a mi entender, resultaba insuficiente en los términos expresados en la Exposición de Motivos de la Orden.

En fin, esta Institución estimó que la jornada fija de obligada concurrencia debería ser objeto de nuevas reflexiones, pues la especialidad horaria de las oficinas de Información y Atención al Ciudadano viene ya justificada por el art. 33 del Decreto 2/2003, de 2 de enero, precepto que establece un horario de atención al público en jornada de tarde y sábados por la mañana, sin que parezca necesario modificar el horario fijo de asistencia de los funcionarios públicos establecido de 9 a 14 horas.

Las propuestas planteadas fueron las siguientes:

“1.- Que en atención a los argumentos expuestos a lo largo de esta resolución se proceda a reconsiderar, previa negociación con los representantes de los empleados públicos, la parte de jornada fija de obligada concurrencia del personal incluido en el ámbito de aplicación de la Orden PAT/694/2003, de 22 de mayo, por la que se establecen los horarios especiales del personal que presta sus servicios en las oficinas y puntos de Información y Atención al Ciudadano. Se considera que los principales puntos de reflexión deberían ser el trato distinto otorgado, sin motivo aparente, a la Oficina Departamental de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la Disposición Adicional de la Orden y la determinación del horario fijo de los sábados, en atención a la escasa carga de trabajo de este día, conforme a las estadísticas facilitadas del año 2003.

2.- Que con el fin de garantizar una interpretación uniforme de la Orden y lograr que las distintas delegaciones territoriales y secretarías generales realicen un seguimiento con idénticos criterios de la jornada realizada por los empleados públicos incluidos en el ámbito de aplicación de la Orden PAT/694/2003, de 22 de mayo, se dicte una Instrucción al efecto por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial para así dar satisfacción al principio de coordinación administrativa reconocido

en el art. 31.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”.

Hasta la fecha no se ha recibido contestación alguna de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial respecto a las propuestas planteadas.

2.3.2.10. Regulación normativa de los establecimientos de peluquería y estética

En la queja que dio lugar al expediente **Q/1967/03** se solicitaba que la Administración autonómica procediera a abordar “la regulación normativa de la apertura de establecimientos de peluquería y estética para dar cumplimiento a las Directivas 64/427/CEE, 64/429/CEE y 82/489/CEE, teniendo por objeto establecer medidas para facilitar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en todo el territorio de la Unión Europea, respetando los principios de libertad de empresa y libre ejercicio de la actividad, previstos en las mencionadas directivas”.

Respecto a esta petición, debe indicarse que si bien la regulación normativa de los establecimientos de peluquería y estética podría resultar, en opinión de esta Procuraduría, una opción deseable, tal y como posteriormente se expondrá, la argumentación aludida por el interesado no resulta del todo correcta. En efecto, como advierte la Consejería de Economía y Empleo, las directivas anteriormente aludidas han sido interpretadas erróneamente por el autor de la queja, ya que, teniendo en cuenta el objetivo genérico de establecer medidas que faciliten la libertad

de establecimiento y la libre prestación de servicios en el territorio de la Unión Europea, tales directivas tratan la actividad de peluquería “de igual manera que cualquier otra actividad de servicios, respecto de la apertura de un establecimiento y del inicio de su actividad, a salvo de lo exigido por las normativas sectoriales para el inicio de cualquier tipo de actividad”.

Sin embargo, como considera el interesado desde el punto de vista de la realidad existente, el sector de la peluquería y la estética en España, en general, y en Castilla y León, en particular, ha experimentado un fuerte crecimiento y un incremento relevante en el volumen de puestos de trabajo del sector, tanto directos como indirectos, lo que ha dado lugar a una serie de problemas que impiden un completo desarrollo de su potencial.

Dentro de estos problemas se alude a los siguientes:

- La deficiente formación de los profesionales que se incorporan al mercado de trabajo.
- El elevado grado de intrusismo y la economía sumergida que sufre el sector.
- La competencia desleal de las denominadas “Academias” y “Centros de Perfeccionamiento” que, en opinión del autor de la queja, no son otra cosa que peluquerías encubiertas sin costes sociales ni fiscales.
- La propia indefinición de la Administración al no situar al sector de la peluquería dentro de alguno de los sectores de actividad económica, como industria, servicios, etc.

Debe recordarse que el RD 390/1992, de 15 de abril, de Libertad de Establecimiento y Libre Prestación de Actividades Artesanales, aplicable, entre otras, a la actividad de peluquería, otorga la competencia para certificar el ejercicio de las actividades en España y para autorizar el ejercicio a los nacionales de los demás países miembros de la Comunidad Europea al órgano competente de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Según se indica en la Exposición de Motivos del Decreto 204/1999, de 2 de julio, de la Xunta de Galicia, por el que se regulan los requisitos mínimos exigibles para la apertura de establecimientos de peluquería y estética, el ejercicio de la actividad de peluquería y estética tiene una doble vertiente que sería conveniente regular. Por un lado, la exigencia de un nivel de cualificación en los profesionales que ejercen las actividades de peluquería y estética, impidiendo el ejercicio de la profesión a personas que carezcan de la experiencia profesional o titulación necesaria y evitando el intrusismo profesional. Por otro lado, se requiere garantizar la protección de los consumidores y usuarios, preocupación manifestada en el art. 51 CE y, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, de Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

Pues bien, van a ser estas dos circunstancias, más allá de las disposiciones genéricas de las directivas comunitarias señaladas por el autor de la queja, las que hacen aconsejable la regulación normativa de los establecimientos de peluquería y estética.

La competencia de nuestra Comunidad Autónoma para la aprobación de la normativa solicitada por el autor de la queja se deriva del citado RD 390/1992, de 15 de abril, y del art. 34.1.4ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el cual reconoce que la Comunidad de Castilla y León dispone de competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado, en materia de defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y con las bases y la coordinación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1, números 11, 13 y 16 de la Constitución.

Así pues, la Comunidad de Castilla y León está facultada para regular los requisitos mínimos que deben reunir los profesionales de peluquería y estética para su establecimiento y el ejercicio de la profesión, así como para contemplar las medidas que sean pertinentes para la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

Quizás fuese deseable que la aprobación de una normativa como la reclamada fuese objeto de una regulación de carácter estatal para evitar diferencias que limitasen el libre ejercicio de la actividad entre comunidades autónomas, pero lo cierto es que las comunidades autónomas disponen de competencia para aprobar la normativa requerida, fundamentalmente en lo concerniente a la defensa de consumidores y usuarios. Y, en este sentido, debe destacarse que la Comunidad pionera en

la aprobación de normativa autonómica reguladora de establecimientos de peluquería y estética fue la Comunidad Autónoma de Galicia en 1999 y que en la actualidad la Comunidad de Baleares ha aprobado un Proyecto de Decreto para apertura de establecimientos de peluquería, estética y asesoría de imagen personal, el cual ha sido objeto de información pública (Boletín Oficial de las Islas Baleares de 6 de mayo de 2003).

En el caso de que se considere pertinente por esa Consejería iniciar las labores conducentes a la aprobación de la normativa reguladora de los establecimientos de peluquería y estética, estimo que la misma debería incluir unos contenidos mínimos. Dentro de estos contenidos tendentes a garantizar, como se viene reiterando, la defensa de los consumidores y usuarios, deberían figurar la obtención del carné profesional como documento que habilita al trabajador para ejercer la actividad de peluquería o cosmética y que acredita su aptitud profesional, la enumeración de los requisitos para la apertura de establecimientos, la referencia explícita a la libertad de establecimiento y la alusión a la información que tiene derecho a recibir el usuario.

Todo ello me lleva a concluir que nada impide que la Administración autonómica pueda dictar una normativa como la pretendida por el autor de la queja, algo que resultaría, en mi opinión, sumamente positivo, a la vista del importante número de ciudadanos afectados y ante la necesidad de garantizar la seguridad de los consumidores y usuarios.

Por otro lado, el interesado aludía a la necesidad del reconocimiento de la actividad de peluquería como oficio artesano, mediante su inclusión en el Repertorio de Oficios Artesanos de Castilla y León, con unos carnés profesionales y certificados de empresa.

En lo concerniente a esta pretensión, la misma viene atribuida a la Consejería de Economía y Empleo, a través de la Dirección General de Comercio, la cual tiene en estudio la inclusión de una nueva modalidad de artesanía, que sería la Artesanía de Servicios. No obstante, caso de ser atendida la pretensión inserta en el escrito de queja, debe subrayarse que la inscripción sería, en todo caso, voluntaria y, por consiguiente, se podría seguir ejerciendo la actividad sin tal inscripción con lo que no se variaría en nada la situación denunciada por el autor de la queja.

En definitiva, se requirió a la Consejería de Sanidad:

“Que a la vista de los argumentos expuestos en la presente resolución, se valore por esa Consejería de Sanidad la posibilidad de iniciar los trabajos conducentes a la aprobación de una normativa que regule la apertura de los establecimientos de peluquería y estética con la finalidad principal de garantizar los derechos de los consumidores y usuarios de la Comunidad de Castilla y León a través de la capacitación profesional de los titulares y empleados de dichos establecimientos”.

En la fecha de cierre no se ha recibido contestación de la Consejería de Sanidad respecto a la resolución indicada.

2.3.2.11. Personas represaliadas como consecuencia de la Guerra Civil

Con el ánimo de constituir el cauce para la manifestación del reconocimiento de la Comunidad de Castilla y León a las personas que se vieron privadas de su libertad personal por defender la libertad y los valores democráticos, en aquella ignominiosa época que fue la guerra y posguerra civil españolas, fueron convocadas, en su día, por la Junta de Castilla y León, unas ayudas económicas que perseguían aquella finalidad.

La aplicación de tales ayudas dio lugar ya en anteriores años a la formulación de resoluciones por parte de esta Procuraduría, de las que se puede obtener cumplido conocimiento a través de anteriores informes anuales.

Pues bien, en el año 2003, se ha procedido a la aprobación del 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, norma que ha sustituido al Decreto 171/2001, de 14 de junio, por el que se regulaban con anterioridad este tipo de ayudas.

Las principales novedades de esta nueva convocatoria, son, entre otras, el establecimiento de un plazo abierto para la presentación de solicitudes, la supresión de un período mínimo de tres meses de privación de libertad como requisito para poder solicitar la prestación o la eliminación de la referencia a la Dirección General de Instituciones

Penitenciarias como único organismo público con capacidad para acreditar a estos efectos la privación de libertad.

Esta Procuraduría procedió a informar del contenido de esta nueva convocatoria a los autores de diferentes expedientes de queja relacionados con este tipo de ayudas. Así ocurrió en los expedientes de queja **Q/114/03**, **Q/1583/03** y **Q/1611/03**.

Asimismo, a pesar de lo reciente de la aprobación y publicación de la norma citada, esta Procuraduría ya ha tenido la oportunidad de proponer a la Administración autonómica la modificación de la misma, en orden a la ampliación de su ámbito de aplicación.

En efecto, en el expediente de queja **Q/1711/02** se planteaba la disconformidad con el tiempo de permanencia en prisión de un ciudadano, considerado por la Gerencia de Servicios Sociales, en la resolución adoptada en relación con la solicitud de ayuda presentada por el autor de la queja, al amparo de lo dispuesto en el Decreto 171/2001, de 14 de junio antes citado.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Gerencia de Servicios Sociales, organismo que procedió a informar, entre otros, de los siguientes aspectos relacionados con la cuestión controvertida planteada.

“... Esta Gerencia de Servicios Sociales, vista la solicitud y examinada la documentación que acompañaba y dado que concurrían en el interesado las condiciones necesarias para ser beneficiario de la prestación, dictó resolución por la que se reconocía el derecho a la prestación a favor de la esposa del causante, por un tiempo de 13 meses y diecinueve días de permanencia acreditada en prisión.

La interesada interpuso en tiempo y forma recurso de alzada contra la resolución anteriormente dictada, por considerar que el tiempo de permanencia en prisión era mayor, en concreto de tres años, ocho meses y ocho días. Resuelto el recurso de alzada, este tiene carácter desestimatorio.

(...)

El art. 6 del Decreto 171/2001, de 14 de junio por el que se regulan las prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía contempla como documentación a aportar, y que necesariamente ha de acompañar a la solicitud, la certificación del tiempo efectivo en prisión y en el caso que nos ocupa, esta es emitida por la Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Direcció General de Serveis Penitenciaris i de Rehabilitació, Centre Penitenciari de Lleida. En dicho documento se certifica que el causante ingresó en ese centro el día 9 de septiembre de 1939, y fue puesto en prisión atenuada el

día 28 de octubre de 1940, fechas que han sido tomadas para efectuar el calculo de la prestación por entender que es el tiempo efectivamente cumplido por las causas previstas en la Ley 46/1977. (...)”.

Al informe transcrito se adjuntó copia del expediente administrativo al que había dado lugar la solicitud de ayuda en cuestión.

A la vista de la información obtenida, esta Procuraduría estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, en relación con la cuestión singular que había dado lugar a la queja, procedía señalar que el art. 3 a) del Decreto 171/2001, de 14 de junio ya citado, preveía expresamente que podrían ser beneficiarios de las prestaciones aquellas personas “que hubieran sufrido privación de libertad en establecimientos penitenciarios durante un período mínimo de tres meses, como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía”, así como los familiares de los anteriores identificados en la letra b) del mismo artículo.

En cualquier caso, resultaba evidente que el precepto indicado vinculaba el nacimiento del derecho a la prestación a la estancia efectiva de una persona en un centro penitenciario, no contemplando otras posibles medidas restrictivas de la libertad de las personas.

Aplicando el precepto indicado, la Gerencia de Servicios Sociales había considerado como tiempo efectivo de prisión del causante de la ayuda el de 13 meses y diecinueve días. El citado período temporal se había computado a la vista, de un lado, del documento emitido por la Dirección General de Servicios Penitenciarios y de Rehabilitación del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, y, de otro, del firmado por el Capitán Instructor del Batallón de Cazadores de Montaña Arapiles nº 3. De ambos documentos se desprendía que el interesado había ingresado en prisión el 21 de septiembre de 1939 y había sido puesto en libertad atenuada el día 28 de octubre de 1940 y, por tanto, que su tiempo de estancia efectiva en prisión había sido el reconocido en la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales.

Si bien es verdad que el último de los documentos indicado expresaba también que el causante de la ayuda había sufrido la medida de prisión atenuada durante un período temporal de dos años siete meses y un día, considerando el tenor literal de la norma autonómica que determinaba los supuesto indemnizables, no constituía una irregularidad que, a los efectos de determinar la cuantía de la prestación, se hubiera tenido en cuenta únicamente el tiempo de prisión efectiva acreditada y no aquél en el que se había sufrido la medida de prisión atenuada.

Así lo había entendido también, en un caso análogo al planteado en la queja, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en una Sentencia de 4 de abril de 1997 y el Tribunal Constitucional en su Sentencia 281/2000, de

27 de noviembre, que había desestimado el amparo solicitado frente a la anterior resolución judicial indicada. Aunque en el caso planteado en aquella ocasión resultaba aplicable la Disposición adicional decimoctava de Ley 4/1990, de 29 de junio, la utilización en aquella norma de la misma terminología que en el Decreto autonómico (privación de libertad en establecimientos autonómicos), permitía afirmar que el criterio mantenido por las resoluciones judiciales indicadas apoyaba también la corrección jurídica de lo que había sido decidido, en su día, por la Gerencia de Servicios Sociales, en relación con la ayuda solicitada por el autor de la queja.

Ahora bien, la regularidad de la decisión que había sido adoptada por la Gerencia de Servicios Sociales en el caso planteado en la queja, por cumplir lo dispuesto en la norma reguladora de las prestaciones citadas, no era óbice para considerar una posible mejora de esta última, en cuanto a los supuestos contemplados como susceptibles de generar derecho a la indemnización.

En este sentido, cabía señalar que el término “privación de libertad en establecimientos penitenciarios” utilizado por el Decreto 171/2001, de 14 de junio, había sido modificado en el nuevo 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, que sustituye al anterior, considerándose que pueden ser beneficiarios de las prestaciones

quienes “hayan sufrido privación de libertad en cualquier establecimiento penitenciario o disciplinario y campos de concentración”.

En cualquier caso, la norma reguladora de las prestaciones que nos ocupan en Castilla y León continuaba excluyendo tácitamente de su ámbito de aplicación, y por tanto no consideraba indemnizables, otras medidas restrictivas de la libertad personal sufridas como consecuencia de la defensa de unas determinadas ideas políticas en la época de la guerra y posguerra civil españolas. Entre tales medidas se puede incluir la de prisión atenuada durante dos años siete meses y un día sufrida por el causante de la ayuda que había dado lugar a la queja.

La prisión atenuada, que se encuentra prevista aún en el segundo párrafo del art. 505 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y que está desarrollada en cuanto a su contenido en la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, en las fechas en las cuales fue sufrida por el antes citado se encontraba contemplada en la Ley de 10 de septiembre de 1931. A través de la citada norma legal se había procedido a incorporar a la Ley de enjuiciamiento criminal los arts. 472 y 473 del Código de Justicia Militar. En concreto, el art. 473 disponía “la atenuación de la prisión preventiva consistirá: en el arresto, en el propio domicilio, con la vigilancia que se considere necesaria”.

Pues bien, con ocasión de la tramitación del expediente de queja en cuestión, se había observado que tanto el Decreto 171/2001, de 14 de junio, como el actualmente vigente 115/2003, de 2 de octubre, contemplaban

como supuesto indemnizable exclusivamente la medida restrictiva de la libertad de las personas sufrida por motivos políticos o ideológicos consistente en la prisión, excluyendo, en consecuencia, de su ámbito de aplicación otras medidas restrictivas de la libertad personal que eran aplicadas por los mismos motivos en la época de la guerra y posguerra civil españolas, como la pena de prisión atenuada que ha sido explicada.

Esta circunstancia había motivado que en el supuesto planteado en la queja, la viuda del causante no hubiera sido indemnizada por el período de tiempo en el cual el antes citado había estado sufriendo la pena de prisión atenuada.

Pues bien, la propia finalidad de una norma como la comentada, que no es otra que proporcionar un reconocimiento social y humano a aquéllos que sufrieron restricciones en su libertad personal por defender en su momento determinadas opciones políticas e ideológicas, debía ser tomada en cuenta a la hora de delimitar los supuestos que debían ser considerados como indemnizables.

En efecto, compensar económicamente a aquéllos que sufrieron represión y reclusión por causa de su defensa de la libertad y de los valores democráticos, constituye una oportunidad histórica de hacer justicia con las personas que se vieron privadas, en alguna forma, de su libertad personal por motivos ideológicos, cualesquiera que fueran éstos. Aún cuando una indemnización económica en ningún caso puede reparar aquello que se perdió con motivo de la restricción de su libertad, reparar la exclusión

resultante de la aplicación de las Leyes estatales anteriores contribuye a garantizar, de un lado, el reconocimiento de aquéllos que sufrieron especialmente épocas de conflicto nacional, afortunadamente pasadas, y, de otro, a continuar el camino de la completa restañadura de las heridas que, inevitablemente, aquellos tiempos difíciles dejaron en la sociedad española.

Esta singular finalidad y naturaleza de estas prestaciones aconseja ampliar el abanico de supuestos en los cuales sea conveniente proceder a compensar económicamente a los afectados por restricciones de su libertad personal o de la de sus familiares más cercanos, no restringiendo éstos al supuesto exclusivo de la prisión.

En este sentido había actuado ya la Comunidad Autónoma de Canarias, donde se había procedido a la aprobación de la Ley 9/2002, de 21 de octubre, de Indemnizaciones a las Personas Excluidas de los Beneficios establecidos en la Disposición Adicional Decimoctava de los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios de 1990 y 1992. El art. 2.2 de esta norma legal incluye dentro de los beneficiarios de la ayuda en cuestión no sólo a aquellos que hubieran sufrido privación de libertad de forma efectiva, sino también a aquellos que hubieran sufrido retenciones policiales, prisión atenuada, detenciones gubernativas y libertad provisional, indicando el período y el lugar donde se permaneció.

En otras palabras, con la aplicación de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias citada, el período temporal de dos años, siete meses

y un día, en el cual el causante de la ayuda que había dado lugar a la queja había sufrido prisión, hubiera sido indemnizable.

Esta Procuraduría consideró, en consecuencia que, a la vista de la especial finalidad y naturaleza de las ayudas en cuestión que ha sido comentada, resultaba conveniente incluir dentro de los supuestos que merecen ser compensados económicamente en este ámbito, además de la prisión efectiva, otras medidas restrictivas de la libertad personal y, en especial, la prisión atenuada.

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

“Iniciar las actuaciones oportunas para proceder a la modificación del art. 3 del Decreto 115/2003, de 2 de octubre, regulador de las prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1997, de 15 de octubre, de Amnistía, incluyendo dentro de los supuestos generadores de tales prestaciones otras medidas de restricción de la libertad personal sufridas por actos de intencionalidad política y, en concreto, contemplando como indemnizables los períodos de tiempo en los que se haya sufrido la medida de prisión atenuada cuando estos se acrediten debidamente y se cumplan el resto de los requisitos previstos en el Decreto para causar derecho a la prestación”.

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades puso de manifiesto a esta Procuraduría que no veía oportuno llevar a cabo la modificación indicada, y ello con base, fundamentalmente, en dos argumentos: necesidad de establecer limitaciones a los supuestos indemnizables y dificultades para acreditar en el correspondiente expediente administrativo la concurrencia de los mismos.

Compartía esta Procuraduría, con carácter general, los dos argumentos esgrimidos por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para rechazar la resolución formulada. Sin embargo, se consideró que tales argumentos no eran aplicables a la concreta medida propuesta en aquélla, que no era otra que la inclusión de la prisión atenuada como supuesto generador de las prestaciones incluidas en el Decreto 115/2003, de 2 de octubre. En consecuencia, se procedió a poner en conocimiento de la Administración autonómica las siguientes consideraciones al respecto.

El primero de los argumentos que había sido expuesto para fundamentar el rechazo de la resolución formulada, como se ha indicado, era la necesidad de establecer un límite a las situaciones de injusticia que dieron lugar a una indemnización económica, en el ámbito de las consecuencias negativas sufridas por las personas en la época de la guerra y posguerra civil españolas. En este sentido, parecía lógico que el citado límite se encontrara fijado por las penas previstas en el ordenamiento

jurídico para reprimir la comisión de delitos y faltas, penas entre las que se encontraba incluida, y lo está todavía en la actualidad, la prisión atenuada.

Por su parte, el segundo argumento expuesto relacionado con las dificultades probatorias, tampoco parecía predicable en el supuesto de la prisión atenuada. La consideración de esta medida como una pena regulada legalmente, hace que la imposición de la misma conste en una resolución judicial y que su cumplimiento pueda acreditarse de la misma forma que en el caso de la pena de prisión. Valga como ejemplo el propio caso que había sido planteado en la queja, donde quedaba perfectamente acreditada la imposición de la pena a través de la correspondiente sentencia judicial, y su cumplimiento a través de la correspondiente liquidación del tiempo de condena sufrido por el interesado, en la que constaba tanto el tiempo de permanencia en un centro penitenciario, como el tiempo que había permanecido en prisión atenuada.

A lo anterior se podía añadir que, sin duda, resulta mucho más fácil probar el período de tiempo en el que una persona sufrió la pena de prisión atenuada, que la permanencia de días en un establecimiento penitenciario o disciplinario, que en aquella época podía perfectamente ser de carácter provisional, o en un campo de concentración, sin mediar resolución judicial condenatoria, supuesto éste sí incluido dentro del ámbito de aplicación del Decreto 115/2003, de 2 de octubre.

En conclusión, aún cuando esta Procuraduría compartía los criterios generales que habían llevado a la Consejería citada a rechazar la resolución

formulada, los mismos, no sólo no resultaban aplicables a la concreta medida propuesta en aquélla, sino que incluso avalaban su adopción por las razones expuestas.

Comunicado el resultado de las actuaciones llevadas a cabo al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

En definitiva, un año más esta Procuraduría ha continuado velando, dentro de su propio ámbito competencial, porque ese merecido homenaje a todos aquellos que sufrieron privación de derechos tan 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.

Probablemente, en sucesivos informes procederá hacer referencia a otras problemáticas planteadas en relación con la aplicación del Decreto regulador de las ayudas comentadas o de otras 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.

2.3.2.12. Reconocimiento de Entidades Locales Menores

El expediente de queja **Q/972/02** se refería a la petición de constitución de los barrios de Burgueta y San Martín de Galvarín como entidades locales menores del Ayuntamiento de Condado de Treviño y, más concretamente, al informe desfavorable emitido por el Pleno de la Diputación Provincial de Burgos sobre tal constitución.

Admitida la queja a trámite, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, remitió a esta Institución dos informes sobre la cuestión que dio lugar a la reclamación. En el primer informe se decía que *“no consta en esta Consejería de Presidencia y Administración Territorial solicitud alguna del Ayuntamiento de Condado de Treviño, relativa a la constitución de Burgueta y San Martín de Galvarín como entidades locales menores de dicho municipio”*. No obstante, se aclaraba que *“al estar el procedimiento de constitución de entidades locales menores sujeto al cumplimiento de una serie de trámites, siendo el último de ellos la resolución definitiva del procedimiento por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, resulta posible que aún cuando no conste petición expresa ante la Dirección General de Administración Territorial de esta Consejería, de constitución de entidades locales menores en el término municipal de Condado de Treviño, existan procedimientos iniciados y en trámite dirigidos a tal fin”*. En este primer informe, también se hacía mención a la voluntad de desarrollar el articulado de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, y al respeto al papel de las diputaciones provinciales en los procesos relacionados con entidades locales, sin perjuicio del mantenimiento de contactos a fin de unificar los criterios a aplicar en cuestiones como la que dio lugar a la reclamación.

En el segundo informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se hace referencia a una serie de cuestiones puntuales que se abordarán a lo largo de esta resolución. Entre dichas

cuestiones, puede destacarse la relativa al estado de tramitación de los expedientes de constitución de las entidades locales menores de Burgueta y San Martín de Galvarín, afirmándose que no se ha dictado resolución por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma sobre los mismos, dado que los expedientes citados están incompletos. Y, por otro lado, se vuelve a insistir en la idea de que el desarrollo reglamentario del art. 52.2. letra d), de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, es uno de los proyectos prioritarios para la nueva legislatura.

El régimen jurídico de aplicación al caso se encuentra en los arts. 52 y ss. de la Ley de Régimen Local de Castilla y León y, supletoriamente, en los arts. 42 y ss del RD 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, los cuales fijan un régimen para la constitución de las entidades locales menores.

Los requisitos necesarios exigidos por la legislación autonómica están enumerados en el art. 52.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Tales requisitos, a pesar de no tener un contenido preciso (en especial, el contar con un territorio y recursos que garanticen el cumplimiento de los fines para los que se cree), podrían ser ponderados de alguna manera. Donde se plantea el gran problema es en la determinación del número de habitantes y de la distancia del núcleo principal que deban poseer los núcleos de población para su reconocimiento como entidades locales menores, parámetros objetivos que

servirán, sin duda, como elementos relevantes de la decisión que se adopte en los respectivos procedimientos. Y fue en este preciso punto donde se detuvo nuestro estudio, valorando si el informe desfavorable emitido por la Diputación Provincial de Burgos respecto a la constitución como entidades locales menores de las localidades de Burgueta y San Martín de Galvarín se adaptó a la legalidad vigente.

Como se señaló anteriormente, además de los requisitos establecidos en la Ley de Régimen Local de Castilla y León, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 42 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, por lo que afecta al procedimiento para la constitución de las entidades locales menores. En este sentido, la impresión de esta Procuraduría, atendiendo a la documentación obrante en el expediente, fue que se habían seguido los pasos previstos en dicho precepto (petición escrita de la mayoría de los vecinos, información pública vecinal, informe del Ayuntamiento sobre la petición y reclamaciones habidas), a excepción de la resolución definitiva por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. A ello, habría de añadirse la audiencia de la Diputación Provincial interesada, contemplada en el art. 52.2.e) de la Ley Autonómica, que dio lugar a la emisión del pertinente informe el día 8 de marzo de 2001.

Por consiguiente, y partiendo de que, en principio, se han seguido hasta la fecha los cauces procedimentales adecuados, este estudio se centró en las cuestiones de fondo, es decir, en valorar si las solicitudes de

constitución como entidades locales menores de los núcleos de población de Burgueta y San Martín de Galvarín cumplían los criterios indicados en el art. 52.2 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

En el Pleno de la Diputación Provincial de Burgos, en sesión ordinaria celebrada el 8 de marzo de 2001, se adoptó el Acuerdo de informar desfavorablemente la constitución de Burgueta y San Martín de Galvarín como entidades locales menores del Municipio de Condado de Treviño, por no concurrir los requisitos exigidos por la Ley de Régimen Local de Castilla y León en sus apartados b) y c), esto es, por no contar con un territorio y con recursos que garanticen el cumplimiento de los fines para los que se quiere crear la Entidad Local Menor y por la presunta inexistencia de bienes, derechos e intereses peculiares y propios de los vecinos del núcleo, distintos de los comunes al municipio que puedan justificar la constitución. Ahora bien, al examinar en profundidad el informe desfavorable adoptado por el Pleno de la Diputación Provincial de Burgos, se observa claramente, en opinión de esta Procuraduría, que el sentido de ese informe no se basa en los criterios que se acaban de señalar, sino más bien en la escasa población de las localidades solicitantes (Burgueta, seis habitantes y San Martín de Galvarín, cinco).

Por lo que se refiere al criterio poblacional y de distancia al núcleo principal, debe subrayarse que la ausencia de desarrollo reglamentario, transcurridos más de cinco años desde la aprobación de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, hace inviable la denegación de las solicitudes de

constitución de entidades locales menores única y exclusivamente por este motivo. Es cierto que la Comunidad de Castilla y León se ha convertido, como manifiesta la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, en un extenso territorio en el que sobreviven minúsculos núcleos de población, la mayoría de ellos incapaces de autogobernar sus propios intereses por carecer de medios materiales y humanos. Y de ello se puede llegar a la conclusión de que la creación de nuevas entidades locales menores debería tener el doble objetivo de que esas nuevas entidades puedan gestionar sus intereses peculiares y de producir una descentralización de la administración municipal, objetivo que estará condicionado a la existencia de una voluntad de autoadministración manifestada a través de la pertinente solicitud y a un sustrato material mínimo, manifestado a través de la posesión de unos recursos propios.

Sin embargo, una cosa es que esta Procuraduría considere correcto el razonamiento de la Diputación Provincial de Burgos, en los términos de oportunidad descritos en la Exposición de Motivos de una norma con rango legal, y otra muy distinta es que se pueda aceptar que se informe desfavorablemente una petición de constitución de una Entidad Local Menor en términos de estricta legalidad, máxime cuando, según informa la propia Consejería de Presidencia y Administración Territorial, *“de los datos obrantes en estas dependencias, referidos a 1 de enero de 1998 y que están en fase de revisión, se desprende que 13 entidades locales menores de la provincia de Burgos tienen menos de seis habitantes”*. Ello supone

que la reflexión del informe de la Diputación Provincial de Burgos referida a Burgueta y San Martín de Galvarín de que *“una población de seis y cinco residentes no constituye un sustrato poblacional que garantice una autoadministración racional, objetivo de la constitución”*, es difícilmente asumible, reitero, en términos de legalidad, dada la laguna normativa existente.

Ante lo expuesto, la solución sin duda más aconsejable sería que definitivamente se aprobara la normativa reglamentaria de desarrollo del art. 52.2.d) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, determinando el número mínimo de habitantes y la distancia del núcleo principal que deben poseer los núcleos poblacionales que deseen constituirse como entidades locales menores. Tales criterios objetivos evitarían problemáticas como la suscitada en la presente reclamación y, a la vez, darían cumplimiento a la filosofía de la regulación del régimen local de nuestra Comunidad Autónoma, contemplada en la Exposición de Motivos de la Ley 1/1998, de 4 de junio.

En definitiva, mientras no se desarrolle reglamentariamente el citado precepto legal, no quedará otra solución que acudir a los restantes requisitos exigidos en el art. 52 de la Ley y comprobar si los solicitantes satisfacen lo dispuesto en dicho precepto.

Desde este punto de vista, han diferido radicalmente las valoraciones de la Diputación Provincial de Burgos y del Ayuntamiento de Condado de Treviño respecto a lo dispuesto en las letras b) y c) del art.

52.2 de la Ley 1/1998. En efecto, la Diputación Provincial de Burgos ha informado desfavorablemente las solicitudes de Burgueta y San Martín de Galvarín para su constitución como entidades locales menores, por no concurrir los requisitos exigidos en las citadas letras; realizando un único razonamiento en el que se indica que si bien los residentes en los núcleos firmantes de la petición hacen mención de la existencia de recursos suficientes para la atención de los servicios y competencias de la entidad, ni se acredita dicha existencia ni se cuantifican los citados recursos. En ningún momento se hace reflexión alguna sobre el requisito de la letra c) (existencia de bienes, derechos o intereses peculiares y propios de los vecinos del núcleo distintos a los comunes al municipio que puedan justificar la constitución) y el resto de argumentos se limitan a la filosofía restrictiva de la creación de nuevas entidades locales, en atención a lo expresado en la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

Por el contrario, el Ayuntamiento de Condado de Treviño estima que las alcaldías de barrio que demandan la constitución de juntas administrativas cumplen esos requisitos, toda vez que las mismas están separadas territorialmente, al abarcar el municipio de Condado de Treviño una superficie superior a 220 km² y, asimismo, considera que las localidades solicitantes cuentan con ingresos propios “generados por los arrendamientos de fincas, los aprovechamientos de pastos y de montes, aprovechamientos de leñas, los cotos de caza, las tasas de luz y de agua, y

teniendo un patrimonio propio e independiente, constituido tanto por bienes muebles como inmuebles”.

Vista la contradicción existente entre los argumentos de la Diputación Provincial de Burgos y los del Ayuntamiento de Condado de Treviño, la mejor solución sería determinar los criterios objetivos de población mínima y distancia del núcleo principal. Sin embargo, mientras no se apruebe la normativa que determine estos criterios, la Administración autonómica estará obligada a adoptar la pertinente resolución, en atención a los requisitos exigidos en las letras b) y c) del art. 52.2 de la Ley, debiendo acordar todos los instrumentos probatorios que se estimen necesarios para lograr el mayor acierto posible en la decisión, lo que, indudablemente, evitará cualquier indicio de arbitrariedad en la decisión de la Administración autonómica.

Es importante destacar, como informó la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que desde el 1 de enero de 2001 hasta la fecha del informe no se había dictado resolución alguna denegando la constitución como Entidad Local Menor de un núcleo de población, y que los siete núcleos de población autorizados tenían 274, 62, 17, 122, 87, 92 y 60 habitantes, respectivamente. Estos datos deben ponerse en relación con la existencia de trece entidades locales menores en la provincia de Burgos cuya población es inferior a seis habitantes.

A partir de estas referencias, se hizo una obligada alusión al derecho constitucional de igualdad como parámetro básico que debe

regular la resolución del Consejo de Gobierno y la propuesta de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, teniendo en cuenta los antecedentes conocidos; en particular, la existencia en la provincia de Burgos de trece entidades menores con población inferior a los núcleos de población de Burgueta y San Martín de Galvarín.

La STC 119/2002, de 20 de mayo, considera que el art. 14 CE contiene en su primer inciso una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la Ley, habiendo sido configurado este principio general de igualdad por una reiterada doctrina constitucional, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

Esta reflexión, trasladada al asunto que nos viene ocupando, implica que mientras no exista desarrollo reglamentario del art. 52.2.d) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, el tratamiento que se debe

otorgar a los núcleos de población de Burgueta y San Martín de Galvarín debe ser el mismo que el de las trece localidades de la provincia de Burgos con población inferior a seis habitantes que tienen la condición de entidades locales menores, siempre y cuando se acredite debidamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en las letras b) y c) del art. 52.2 de la citada Ley.

Sentadas las líneas básicas de esta resolución, únicamente quedaría hacer mención a la obligación del Consejo de Gobierno de resolver las solicitudes de constitución como entidades locales menores presentadas por los núcleos de población de Burgueta y San Martín de Galvarín, en el plazo de seis meses desde su iniciación, a propuesta de esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en cumplimiento de lo establecido en el art. 55 de la Ley de Régimen Local.

En torno a esta cuestión, debe tenerse en cuenta, como se hace constar por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que los expedientes de constitución de las citadas entidades locales menores están incompletos, motivo por el cual habrá de procederse a su subsanación. Es significativo también el hecho, corroborado por la propia Consejería, de que desde el 1 de enero de 2001 no se ha dictado resolución alguna denegando la constitución como Entidad Local Menor de un núcleo de población.

Recientemente se ha publicado en el *BOCYL* nº 100, de 28 de mayo de 2003, el Acuerdo 71/2003, de 22 de mayo, de la Junta de Castilla y

León, por el que se autoriza la constitución de la Entidad Local Menor de Paradinas en el término municipal de Santa María la Real de Nieva (Segovia). En este caso, el procedimiento ha seguido los mismos pasos que los núcleos de población de Burgueta y San Martín de Galvarín, a excepción del informe de la Diputación Provincial de Segovia, el cual, en este caso, fue favorable a la constitución de la Entidad Local Menor. Si bien existen algunas diferencias con el supuesto que se está enjuiciando (Paradinas fue municipio en el pasado con una extensión de 15,67 kilómetros cuadrados), por lo que se refiere a la determinación del patrimonio y de los derechos de esta nueva Entidad Local Menor, la declaración contenida en el Acuerdo es extraordinariamente genérica. Así, la Entidad Local Menor de Paradinas, en la fecha que se autorizó su constitución, carecía de patrimonio, estando pendiente de aceptar el compromiso de traspaso patrimonial del Ayuntamiento de Santa María La Real de Nieva, e igualmente, sus derechos estaban definidos de una manera ambigua en la estipulación quinta del mencionado Acuerdo. Finalmente, el Acuerdo de la Junta de Castilla y León en ningún momento hace referencia a la población de la Entidad Local Menor cuya constitución se autoriza.

En conclusión, la falta de desarrollo normativo del art. 52.2.d) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, no puede implicar la denegación de la constitución como Entidad Local Menor de los núcleos de población interesados, en tanto en cuanto éstos cumplan los requisitos establecidos en las restantes letras del citado art. 52.

Debe reconocerse que, aparentemente, una población de seis residentes no constituye un sustrato que garantice la administración racional objetivo de la constitución de la Entidad Local Menor y que la creación de las entidades locales menores debe relacionarse de forma concluyente con la prestación de servicios de su competencia en niveles que garanticen una satisfacción de las necesidades de sus habitantes. No obstante, y mientras no se produzca el desarrollo normativo tantas veces aludido, el Ayuntamiento de Condado de Treviño debe conocer la concreción y cuantificación de los criterios que se van a tener en consideración para valorar las solicitudes de constitución de entidades locales menores. Y, en definitiva, la valoración por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial de los criterios establecidos en las letras b) y c) del art. 52 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León se va a configurar como elemento fundamental para garantizar que la Administración autonómica actúa de manera ajustada a derecho.

Las peticiones contenidas en la resolución del Procurador del Común fueron éstas:

“1.- Que habiendo transcurrido más de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, se proceda a desarrollar normativamente el art. 52.2.d) de dicho texto legal, en lo relativo al número mínimo de habitantes y a la distancia del núcleo principal que deben tener los

núcleos de población que deseen constituirse como entidades locales menores.

2.- Que en tanto no se produzca el desarrollo normativo aludido, se dicten las instrucciones correspondientes a las diputaciones provinciales con la finalidad de que se concreten de manera uniforme los criterios utilizados para informar las solicitudes de constitución de entidades locales menores.

3.- Que, una vez completado el expediente, y ante la inexistencia en la actualidad del necesario desarrollo normativo del precitado art. 52.2.d), se proceda a resolver la solicitud de constitución como entidades locales menores de Burgueta y San Martín de Galvarín, atendiendo fundamentalmente al cumplimiento de los requisitos establecidos en las letras b) y c) del citado precepto, esto es, el contar con un territorio y recursos que garanticen el cumplimiento de los fines para los que se crean, y la existencia de bienes, derechos o intereses peculiares y propios de los vecinos del núcleo, distintos de los comunes al municipio, que puedan justificar su constitución. En este sentido, estudiada la doctrina constitucional del derecho de igualdad contemplado en el art. 14 CE, y teniendo en cuenta que en la provincia de Burgos existen trece entidades locales menores con menos de seis habitantes, se requiere que se proceda a reconocer la constitución de tales entidades, siempre y cuando se acredite debidamente el cumplimiento del resto de los

requisitos enumerados en el art. 52.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, para lo cual esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial debería proceder a realizar cuantas actuaciones de investigación fuesen necesarias”.

Respecto a la citada resolución, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial remitió un escrito en el que se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Por lo que se refiere al desarrollo reglamentario de la Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de Castilla y León, se informa que *“el proceso de desarrollo reglamentario de la Ley se ha enmarcado dentro del proceso denominado “Pacto Local”, que implica actuaciones diversas, tanto de desarrollo reglamentario, como relativas a la distribución de competencias o a la cooperación económica y, por tanto, está sujeta a las necesarias negociaciones con los representantes de las entidades locales de Castilla y León, y con los partidos políticos presentes en las Cortes de Castilla y León. De acuerdo con ello, el Reglamento que desarrolle las previsiones de la Ley de Régimen Local de Castilla y León en materia de entidades locales se aprobará, con ese carácter de consensuado, de acuerdo con el desarrollo del pacto y el orden de prioridades que se marque en la negociación”.*

Segunda. En lo concerniente a la conveniencia de dictar instrucciones a las diputaciones provinciales a los efectos de unificar criterios, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial

considera que *“difícilmente se podría dictar una circular para unificar criterios, cuando la realidad de la estructura de los municipios y asentamientos de población en Castilla y León son muy diferentes”*. Asimismo, se estima que *“unas instrucciones a las diputaciones provinciales podrían hipotecar el desarrollo reglamentario en este punto, condicionando el diálogo con las entidades locales dentro del proceso del Pacto Local”*.

Tercera. Finalmente, en cuanto a la Resolución de los expedientes de constitución como entidades locales menores de los núcleos de Burgueta y San Martín de Galvarín, se informa que *“con fecha 26 de junio de 2003 se requirió al Ayuntamiento de Condado de Treviño para que completara los expedientes toda vez que no se ha remitido, entre otras cosas, la solicitud de los vecinos de cada uno de los núcleos ni el informe de la Diputación Provincial de Burgos del que trae causa esta queja, sin que hasta la fecha se haya remitido documentación alguna. Una vez que se complete la documentación, esencial para el expediente, se procederá a dictar las resoluciones que procedan teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos”*.

Finalmente, quiero dejar constancia en el presente Informe de que este Procurador del Común ha sido coautor de la traducción al ruso del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. La citada traducción se llevó a cabo en cumplimiento del encargo que se realizó, en su día, por el entonces Presidente del Senado, Juan José Lucas Jiménez. La misma finalizó el día 5

de marzo de 2004 y se remitió, con fecha 8 de marzo, al entonces Presidente del Senado.

**COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN**

COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN

La colaboración de las administraciones públicas con el Procurador del Común, facilitando los informes que este les solicita, es imprescindible para cumplir con la labor que tiene encomendada. En líneas generales esta colaboración se presta adecuadamente; sin embargo, en numerosas ocasiones ha sido necesario, bien recordar al organismo en cuestión al requerimiento formulado y no contestada en plazo, bien solicitarle una ampliación de la información facilitada puesto que resultaba insuficiente para el estudio de la queja.

Procede recordar que, ya desde la aprobación de la Ley 2/1994, del Procurador del Común, el punto 2 del art. 3 de la misma ha venido estableciendo que, si alguna autoridad o funcionario incumpliera la labor de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones, este lo pondrá, si procediere, en conocimiento del Ministerio Fiscal. En esta misma línea, el artículo 18.2 de la misma Ley ha venido señalando, desde un principio, que los que impidan la actuación del Procurador del Común de cualquier forma podrán incurrir en responsabilidad penal y que, para la aclaración de los hechos, el Procurador del Común de Castilla y León dará traslado de los antecedentes al Ministerio Fiscal.

Esta institución viene siendo flexible en la interpretación de los plazos y comprensiva con las situaciones que pueden dificultar en ciertos

momentos la remisión dentro de plazo de las oportunas respuestas por parte de las distintas administraciones públicas. En algún caso hemos llegado a remitir varios recordatorios de la solicitud de información (hecho, por otra parte, no bien comprendido siempre por el ciudadano que está esperando una solución a su problema). En ocasiones, incluso, hemos aprovechado reuniones con los máximos responsables de algunos organismos para poner de manifiesto, en su caso, el retraso observado en la recepción de los informes solicitados.

A pesar de todo, en algunos casos en que los organismos afectados se han mostrado especialmente reticentes a facilitar la información solicitada, ha sido necesario recordarles nuestra obligación de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, de persistir en su actitud de no colaboración.

Los datos que relacionamos a continuación dan una idea de las ocasiones en que, salvo error u omisión, desde el 1 de enero de 2003 hasta la fecha de cierre de este informe, nos hemos dirigido a las distintas administraciones solicitando su colaboración, así como la respuesta que, hasta la misma fecha, hemos obtenido de las mismas.

A diferencia de años anteriores, en que solamente teníamos en cuenta el dato de solicitudes de información por expediente, en este informe, para obtener el dato “Total de informes solicitados” hemos contado tanto las peticiones de información como las peticiones de ampliación de información; en el caso de los expedientes anteriores a 2003,

hemos añadido los informes que, solicitados el año anterior, estaban pendientes de respuesta y ha sido necesario reiterar la solicitud. Además, hemos reflejado en el informe los datos numéricos y no solamente el porcentaje, y lo hemos ampliado con el número de recordatorios de las peticiones de información. Con ello creemos que aportamos mejores elementos de juicio para valorar la colaboración que las administraciones nos prestan.

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:	167
Solicitudes de ampliación de información:.....	41
Recordatorios solicitudes de información formuladas en 2002:	56
Recordatorios solicitudes de información formuladas en 2003:	63
2º Recordatorios:	39
3ª Recordatorios:	9
Contestaciones:	257

Total informes solicitados de expedientes anteriores: .264
Total informes facilitados:257

Quejas de 2003

Solicitudes de información:668
Solicitudes de ampliación de información:..... 91
Recordatorios de solicitudes de información:223
2º Recordatorios:60
3º Recordatorios:3
Contestaciones:699

Total informes solicitados de expedientes de 2003: ...759
Informaciones informes solicitados:699

Total informes solicitados:1023
Total informes recibidos:956
Porcentaje:93%

ADMINISTRACIÓN LOCAL

Quejas procedentes de años anteriores

Solicitudes de información:140
Solicitudes de ampliación de información:82
Recordatorios solicitudes de información formuladas
en 2002: 107
Recordatorios solicitudes de información formuladas
en 2003: 84
2º Recordatorios:82
3ª Recordatorios:13
Requerimientos:44
Contestaciones:293

Total informes solicitados de expedientes anteriores: 329
Total informes facilitados:293

Quejas de 2003

Solicitudes de información:677
Solicitudes de ampliación de información:101
Recordatorios de solicitudes de información:293
2º Recordatorios:102
3º Recordatorios:14
Requerimientos:24
Contestaciones:596

Total informes solicitados de expedientes de 2003: ...778
Total informes facilitados:596

Total informes solicitados:1107
Total informes recibidos:889
Porcentaje:80%

ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Expedientes de queja procedentes de años anteriores

Solicitudes de información:8
Solicitudes de ampliación de información:.....2
Recordatorios solicitudes de información formuladas
en 2003:2
Contestaciones:10

Total informes solicitados sobre exptes. de queja anteriores: 10
Total informes recibidos sobre exptes. de queja anteriores: 10

Expedientes de queja de 2003

Solicitudes de información:33
Recordatorios de solicitudes de información:6
Contestaciones:31

Total informes solicitados sobre expedientes de 2003: .33
Total informes recibidos sobre expedientes de 2003:31

Total informes solicitados:43
Total informes recibidos:41
Porcentaje:95%

REQUERIMIENTOS CON APERCIBIMIENTO DE REMISIÓN DE LOS HECHOS AL MINISTERIO FISCAL

Entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de marzo de 2004 se efectuaron requerimientos de información con apercibimiento de remisión al Ministerio Fiscal en relación con 68 expedientes. De ellos, 44 lo fueron sobre expedientes procedentes de años anteriores, con registro de entrada en la institución con posterioridad al 18 de diciembre de 2001, fecha de entrada en vigor de la Ley 11/2003, de reforma de la Ley 2/1994, la cual precisó, por un lado, nuestra capacidad supervisora respecto de la actividad de los entes locales de Castilla y León en aquellas materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma y, por otro, estableció un plazo para responder a las peticiones de

información; otros 24 requerimientos lo fueron en relación con expedientes de 2003.

A fecha de 31 de marzo de 2004 no habíamos recibido contestación a requerimientos vencidos en relación con 9 expedientes.

En todos los casos el organismo requerido pertenece a la Administración Local: 49 ayuntamientos, 3 juntas vecinales y 1 diputación provincial.

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 Arévalo:Expediente 1739/02
Ayuntamiento de Ávila:Expediente 27/02

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2003:

Ayuntamiento de Ávila:Expediente 12/2003

Burgos:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Burgos:Expediente 1350/02
Expediente 1846/02
Ayuntamiento de Palazuelos de la Sierra:Expediente 299/02

Ayuntamiento de Quintanilla-Tordueles:Expediente 1481/02

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2003:

Ayuntamiento de Burgos:Expediente 1068/03

León:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Cacabelos.....Expediente 1516/02

Ayuntamiento de Cistierna:Expediente 1123/02

Junta Vecinal de Combarros:Expediente 1858/02

Expediente 1859/02

Expediente 1860/02

Ayuntamiento de Cuadros:Expediente 1406/02

Junta Vecinal de Lario:Expediente 1870/02

Ayuntamiento de León:Expediente 83/02

Expediente 1550/02

Expediente 2172/02

Ayuntamiento de Ponferrada:.....Expediente 1899/02

Expediente 2153/02

Ayuntamiento de Sahagún.....Expediente 1249/02

Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo:Expediente 947/02

Ayuntamiento de Santa María del Páramo:Expediente 1512/02

Ayuntamiento de Valverde de la Virgen:Expediente 775/02

Ayuntamiento de Villablino:Expediente 152/02

Junta Vecinal de Villafruela del Porma:Expediente 1535/02

Ayuntamiento de Villamartín de Don Sancho:Expediente 1986/02

Expediente 1987/02

Ayuntamiento de Villazanzo de Valderaduey:Expediente 1985/02

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2003:

Ayuntamiento de Bustillo del Páramo:Expediente 342/03

Ayuntamiento de León:	Expediente 1507/03
Ayuntamiento de Molinaseca	Expediente 1473/03
Ayuntamiento de Ponferrada:	Expediente 1636/03
Ayuntamiento de Rioseco de Tapia:	Expediente 287/03
Ayuntamiento de Sahagún:	Expediente 1643/03
Ayuntamiento de Valdefresno:	Expediente 127/03
Ayuntamiento de Valverde de la Virgen:	Expediente 769/03
Ayuntamiento de Villablino:	Expediente 325/03

Palencia

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Fuentes de Valdepero:	Expediente 1684/02
Ayuntamiento de Paredes de Nava:	Expediente 2243/02

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2003

Ayuntamiento de Dueñas:	Expediente 1327/03
Ayuntamiento de Paredes de Nava:	Expediente 1102/03
	Expediente 1512/03
	Expediente 1513/03

Salamanca

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Alba de Tormes:	Expediente 1229/02
Ayuntamiento de Salamanca:	Expediente 1970/02
	Expediente 1710/02

Segovia:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Riaza:Expediente 1097/02
Ayuntamiento de Segovia:Expediente 337/02
Expediente 550/02
Expediente 1280/02

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2003:

Ayuntamiento de Riaza:Expediente 139/03
Ayuntamiento de Sanchonuño:Expediente 1284/03

Soria

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Castilruiz:Expediente 1666/02

Valladolid:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Medina del Campo:Expediente 805/02

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2003:

Ayuntamiento de Cistérniga:Expediente 910/03
Ayuntamiento de Renedo de Esgueva:Expediente 168/03

Zamora:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Alcañices:Expediente 776/02
Ayuntamiento de Toro:Expediente 194/02
Diputación de Zamora:Expediente 196/02

Expediente 1590/02
Expediente 1818/02
Expediente 1941/02

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2003:

Ayuntamiento de Pobladora del Valle:Expediente 1219/03
Ayuntamiento de Toro:Expediente 415/03
Ayuntamiento de Trefacio:Expediente 71/03
Ayuntamiento de Villamor de los Escuderos:Expediente 1147/03
Ayuntamiento de Zamora:Expediente 554/03

**REQUERIMIENTOS VENCIDOS A FECHA DE CIERRE DEL
INFORME (31/03/2004) PENDIENTES DE CONTESTACIÓN**

León

Ayuntamiento de Cacabelos.....Expediente 1516/02
Junta Vecinal de CombarrosExpediente 1860/02
Ayuntamiento de MolinasecaExpediente 1473/03
Ayuntamiento de Ponferrada.....Expediente 1357/02
Expediente 2149/02
Ayuntamiento de Sahagún.....Expediente 1249/02

Salamanca

Ayuntamiento de SalamancaExpediente 1710/02

Segovia

Ayuntamiento de SegoviaExpediente 550/02

Valladolid

Ayuntamiento de Renedo de EsguevaExpediente 168/03

Zamora

Ayuntamiento de ZamoraExpediente 554/03

CAPÍTULO II

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2003

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2003

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 financieros correspondientes al ejercicio 2003.

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 2003.

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 2003

1. PRESUPUESTO

El presupuesto del Procurador del Común de Castilla y León para el ejercicio 2003 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 17 y 18 de diciembre de 2002, y publicado en BOCYL nº 250 de fecha 30 de diciembre del mismo año, como Ley 22/2002, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2003.

El presupuesto se presentó equilibrado, con igual dotación en ingresos que en gastos, cifrado en 1.734.170,00 €

2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

2.1. INGRESOS

2.1.1. PREVISIÓN INICIAL

Los ingresos presupuestados para el ejercicio 2003 ascienden a 1.734.170 €:

Cap.IV.- Transferencias corrientes1.734.170

Total previsión inicial:1.734.170

2.1.2. PREVISIÓN DEFINITIVA

Los ingresos definitivos alcanzan la cantidad de 1.734.170 €
pts. recogidos en la previsión actual o definitiva:

Cap.

IV Transferencias corrientes.....1.734.170

Total previsión definitiva..... 1.734.170

2.1.3. DERECHOS RECONOCIDOS

En este apartado se recogen los ingresos devengados a favor del Procurador del Común, 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 1.739.349,26 €

Por capítulos :

Cap.

IV	Transferencias corrientes.....	1.734.170,00
V	Ingresos patrimoniales.....	5.179,26
	Total derechos reconocidos.....	1.739.349,26

2.1.4. RECAUDACIÓN LÍQUIDA

Con posterioridad al devengo o nacimiento de los derechos, se materializan los ingresos, suma de los cuales se expone en 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.....	1.734.170,00
V	Ingresos patrimoniales.....	5.179,26
	Total recaudación líquida	1.739.349,26

2.1.5. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Refleja la diferencia entre los derechos reconocidos (epígrafe 2.1.3) y la previsión actual o definitiva (epígrafe 2.1.2.), formando parte del superávit si es positivo o del déficit en caso contrario.

El estado de ejecución de ingresos ofrece un saldo positivo de 5.179,26 €.

Cap.

V Ingresos patrimoniales..... + 5.179,26

Total estado de ejecución..... + 5.179,26

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 los gastos, al igual que de los ingresos, asciende a 1.734.170 € con la siguiente distribución por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal	1.344.029
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	357.086
VI	Inversiones reales	33.055
	Total previsión inicial.....	1.734.170

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 siendo por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal	+ 17.130
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	- 17.130
	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 1.734.170 siendo por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal	1.361.159
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	339.956
VI	Inversiones reales	33.055
	Total previsión inicial.....	1.734.170

2.2.4. OBLIGACIONES RECONOCIDAS

Las obligaciones netas reconocidas durante el ejercicio 2003 ascienden a 1.695.267,19 €, que comparadas con los derechos liquidados, cifrados en 1.739.349,26 €, nos da una diferencia de 44.082,07 € 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	1.349.995,81
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	312.472,87
VI	Inversiones reales	32.798,51
	Total obligaciones reconocidas 2003	1.695.267,19

2.2.5. PAGOS LÍQUIDOS

Del total de las obligaciones liquidadas o reconocidas durante el año 2003, en la fecha de cierre del ejercicio, se han pagado efectivamente 1.678.758,94 €, a las que habría que añadir los pagos líquidos correspondientes a ejercicios cerrados por importe de 18.162,03 resultando las siguientes cantidades por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal	1.333.487,56
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	312.472,87
VI	Inversiones reales	32.798,51
	Total pagos líquidos año 2003	1.678.758,94
0	Resultas de ejercicios cerrados	18.162,03
	Total pagos líquidos incluidos ejer.cerr.	1.696.920,97

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 2004 en el capítulo 0, "resultas de ejercicios cerrados".

Su cuantía asciende a 16.508,25 €

Por capítulos:

Cap.

I Gastos de personal 16.508,25

Total pendiente de pago 16.508,25

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 38.902,81 €. Por capítulos :

Cap.

I Gastos de personal 11.163,19

II Gastos en bienes corrientes y servicios 27.483,13

VI Inversiones reales 256,49

Total economías 38.902,81

En el estado de ejecución de las partidas de gastos vemos la diferencia o economía entre las consignaciones presupuestarias y las obligaciones liquidadas o reconocidas. Estas últimas pueden estar pagadas o pendientes de pago.

2.3. SITUACIÓN ECONÓMICA

2.3.1. DERECHOS Y OBLIGACIONES NETAS

Son en cifras:

Derechos reconocidos netos 1.739.349,26

Obligaciones reconocidas netas 1.695.267,19

SUPERÁVIT 2003 a ingresar en Cortes C.y L.44.082,07

2.3.2. ARQUEO a 31/12/2003

Es en cifras:

Existencias a 31/12/2003.....76.321,20

+ Pendiente de cobro en no presupuestarias.....+ 56.228,57

- Pendiente de pago en no presupuestarias..... - 71.959,45

- Pendiente de pago pto. cerrados..... - 16.508,25

SUPERÁVIT 2003 a ingresar Cortes C.y L.44.082,07

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 2003, 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 2003, junto con los documentos bancarios, soportan los datos del acta de arqueo a 31 de diciembre de 2003.

Las existencias en el presupuesto ordinario ascienden a la cantidad de 76.321,20 €, estando depositadas en caja corporación (1.094,99 €), caja España (4.873,46 €), caja Duero (424,51 €) y caja Rural del Duero (69.928,24).

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 2003.

La existencia en conceptos no presupuestarios a 31/12/2003 es de -59.812,95 €, siendo el saldo de los diferentes conceptos el siguiente:

Anticipos y préstamos concedidos.....	26.714,11
Anticipos vivienda.....	29.514,46
Retención IRPF.....	- 68.440,28

Cuota obrera a la Seguridad Social.....	- 3.519,17
Cuotas Muface	0
Cuotas Mugeju	0
Derechos pasivos	0
Movimientos internos de tesorería.....	0
Otros acreedores no presupuestarios	- 44.082,07
<u>TOTAL SALDO:</u>	<u>- 59.812,95</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:

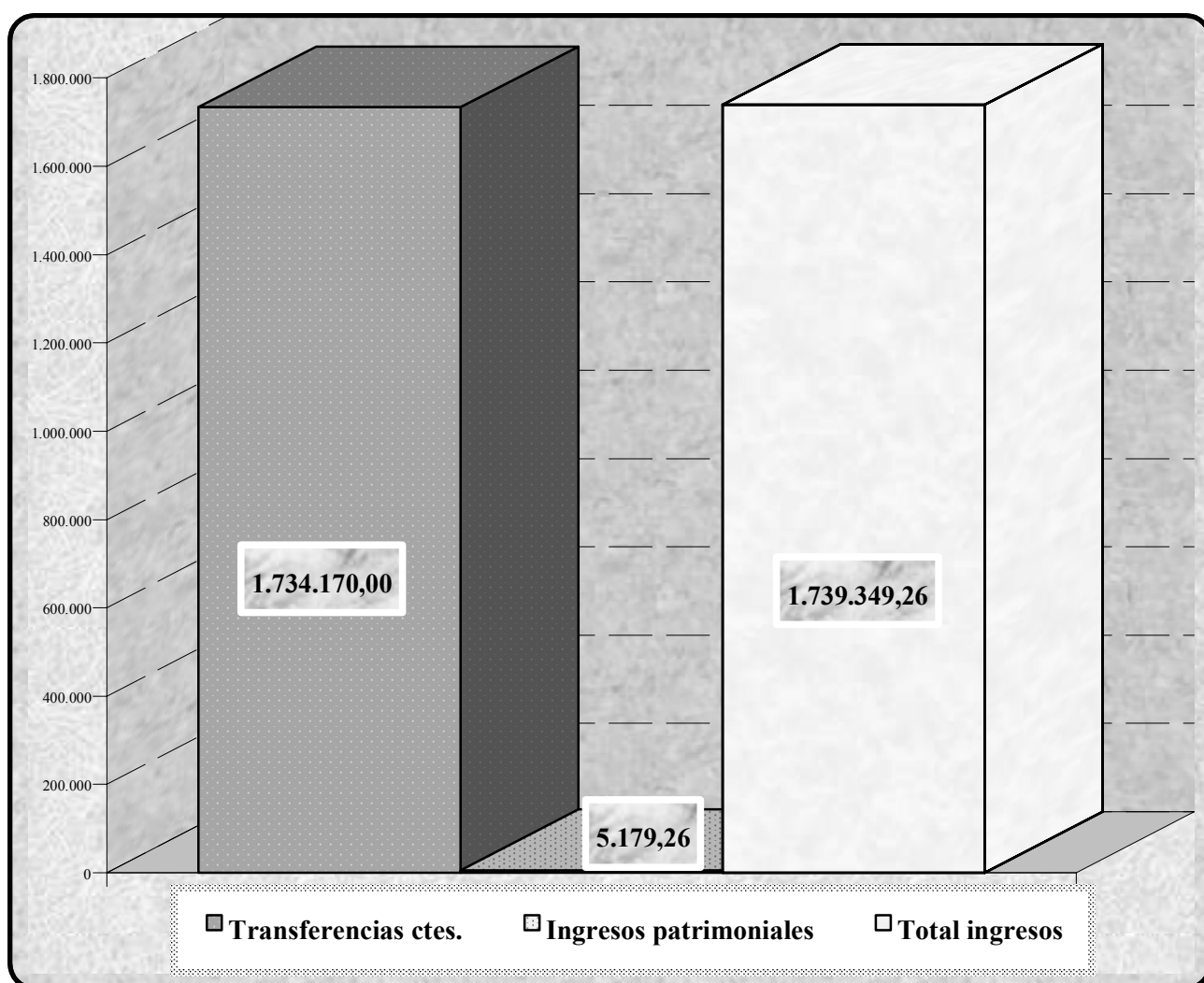
La recaudación líquida de los ingresos presupuestarios para el año 2003 ascendió a UN MILLÓN SETECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE EUROS CON VEINTISÉIS CÉNTIMOS (1.739.346,26 €), que coinciden con los derechos liquidados por lo que no queda nada pendiente de cobro.

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 2003 la recaudación líquida por transferencias corrientes, realizadas por las Cortes de Castilla y León, ascendió a UN MILLÓN SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL CIENTO SETENTA EUROS (1.734.170,00 €).

A2. Cap.V Ingresos Patrimoniales: los ingresos patrimoniales provienen de intereses bancarios y ascendieron a CINCO MIL CIENTO SETENTA Y NUEVE EUROS CON VEINTISÉIS CÉNTIMOS (5.179,26 €).

DERECHOS LIQUIDADOS Y RECAUDACIÓN LÍQUIDA
PRESUPUESTO DE INGRESOS 2003



LIQUIDACIÓN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

Los ingresos durante 2003 ascendieron a UN MILLÓN CINCUENTA Y UNA MIL TRESCIENTOS SESENTA Y DOS EUROS CON NOVENTA Y UN CÉNTIMOS (1.051.362,91 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2003 por importe de 141.666,95 €, por lo que el total haber ascendía a 1.193.029,86 €; los pagos totales ascendieron a UN MILLÓN SETENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS SESENTA EUROS CON SETENTA Y TRES CÉNTIMOS (1.076.760,73 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2003 por importe de 56.456,18 €, por lo que el total debe ascendía a 1.133.216,91 €; la diferencia entre el total haber y el total debe nos da un saldo de los conceptos no Presupuestarios a 31/12/2003 de menos CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS DOCE EUROS CON NOVENTA Y CINCO CÉNTIMOS (-59.812,95 €)

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 2003 se ingresó por este concepto la cantidad de SESENTA MIL ONCE EUROS CON CUARENTA Y UN CÉNTIMOS (60.011,41 €); se concedieron anticipos por importe de SESENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO EUROS CON CINCUENTA Y OCHO CÉNTIMOS (68.235,58 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2003 por importe de 18.489,94 €, por lo que el saldo de deudores por este concepto a 31/12/2003 es de VEINTISÉIS

MIL SETECIENTOS CATORCE EUROS CON ONCE CÉNTIMOS (26.714,11 €). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos" del año 2004.

B2. Anticipos de vivienda: a lo largo del año 2003 se ingresó por este concepto la cantidad de OCHO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN EUROS CON SETENTA Y OCHO CÉNTIMOS (8.451,78 €); teniendo en cuenta que el saldo inicial a 01/01/2003 era de 37.966,24 € nos da un saldo de deudor a 31/12/2003 de VEINTINUEVE MIL QUINIENTOS CATORCE EUROS CON CUARENTA Y SEIS CÉNTIMOS (29.514,46 €). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos vivienda" del año 2004.

B3. Retenciones I.R.P.F.: a lo largo del año 2003 se retuvo en el concepto Impuesto Rendimiento Personas Físicas la cantidad de DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO EUROS CON CINCUENTA Y TRES CÉNTIMOS (245.685,53 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2003 por importe de 75.282,93 €, por lo que el total haber ascendería a 320.968,46 €; se ingresó a la Agencia Tributaria la cantidad de DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL QUINIENTOS VEINTIOCHO EUROS CON DIECIOCHO CÉNTIMOS (252.528,18 €) por lo que pasará al concepto "Acreedores: Retención del Trabajo Personal" del año 2004 la cantidad de SESENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA EUROS CON VEINTIOCHO CÉNTIMOS (68.440,28 €).

B4. Cuota del trabajador a la S.Social: en concepto de cuota obrera retenida en nóminas año 2003 se retuvo la cantidad de CUARENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS EUROS CON CUATRO CÉNTIMOS (41.876,04 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2003 por importe de

3482,11 €, por lo que el total haber ascendería a 45.358,15 €; se ingresó en la Tesorería de la Seguridad Social la cantidad de CUARENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y OCHO EUROS CON NOVENTA Y OCHO CÉNTIMOS (41.838,98 €) por lo que pasará al concepto 320030 "Acreedores: cuota del Trabajador a la S.S." del año 2004 la cantidad de TRES MIL QUINIENTOS DIECINUEVE EUROS CON DIECISIETE CÉNTIMOS (3.519,17 €).

B5. Muface: por cuotas retenidas en nóminas a mutualistas de Muface se retuvo durante el año 2003 la cantidad de OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO EUROS CON SEIS CÉNTIMOS (865,06 €), ingresándose el total en Muface.

B.6. Mugeju: por cuotas retenidas en nóminas a mutualista de Mugeju se retuvo durante el año 2003 la cantidad de QUINIENTOS TREINTA Y NUEVE EUROS CON CATORCE CÉNTIMOS (539,14 €), ingresándose el total en Mugeju.

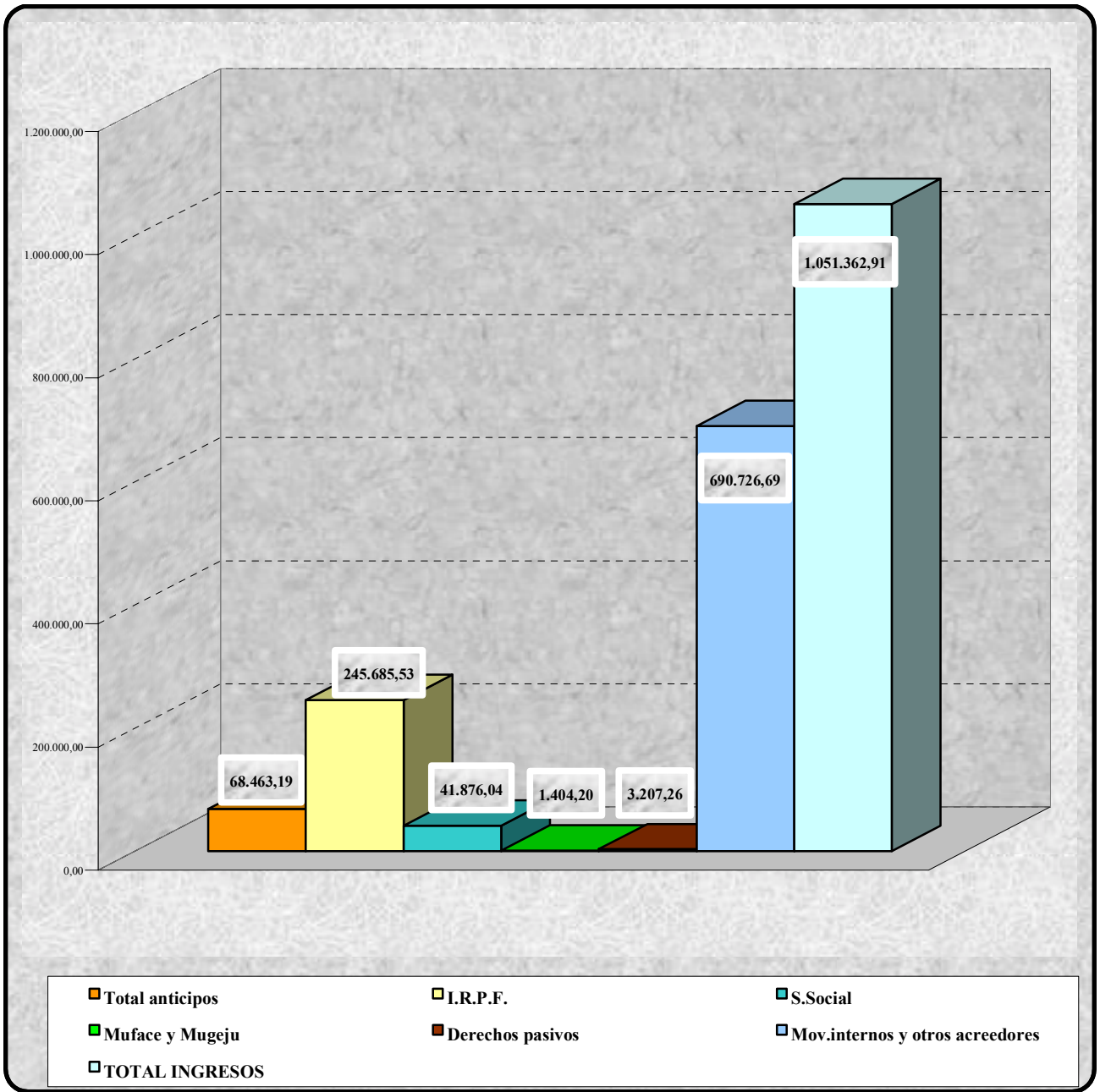
B.7. Cuotas por Derechos Pasivos: por cuotas retenidas en nóminas de mutualistas Muface y Mugeju se retuvo durante el año 2003 la cantidad de TRES MIL DOSCIENTOS SIETE EUROS CON VEINTISÉIS CÉNTIMOS (3.207,26 €), ingresándose el total en la Delegación de Hacienda de León.

B.8. Movimientos Internos de Tesorería: por operaciones internas de Tesorería se alcanzó la cantidad de SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO EUROS CON SESENTA Y DOS CÉNTIMOS (646.644,62 €).

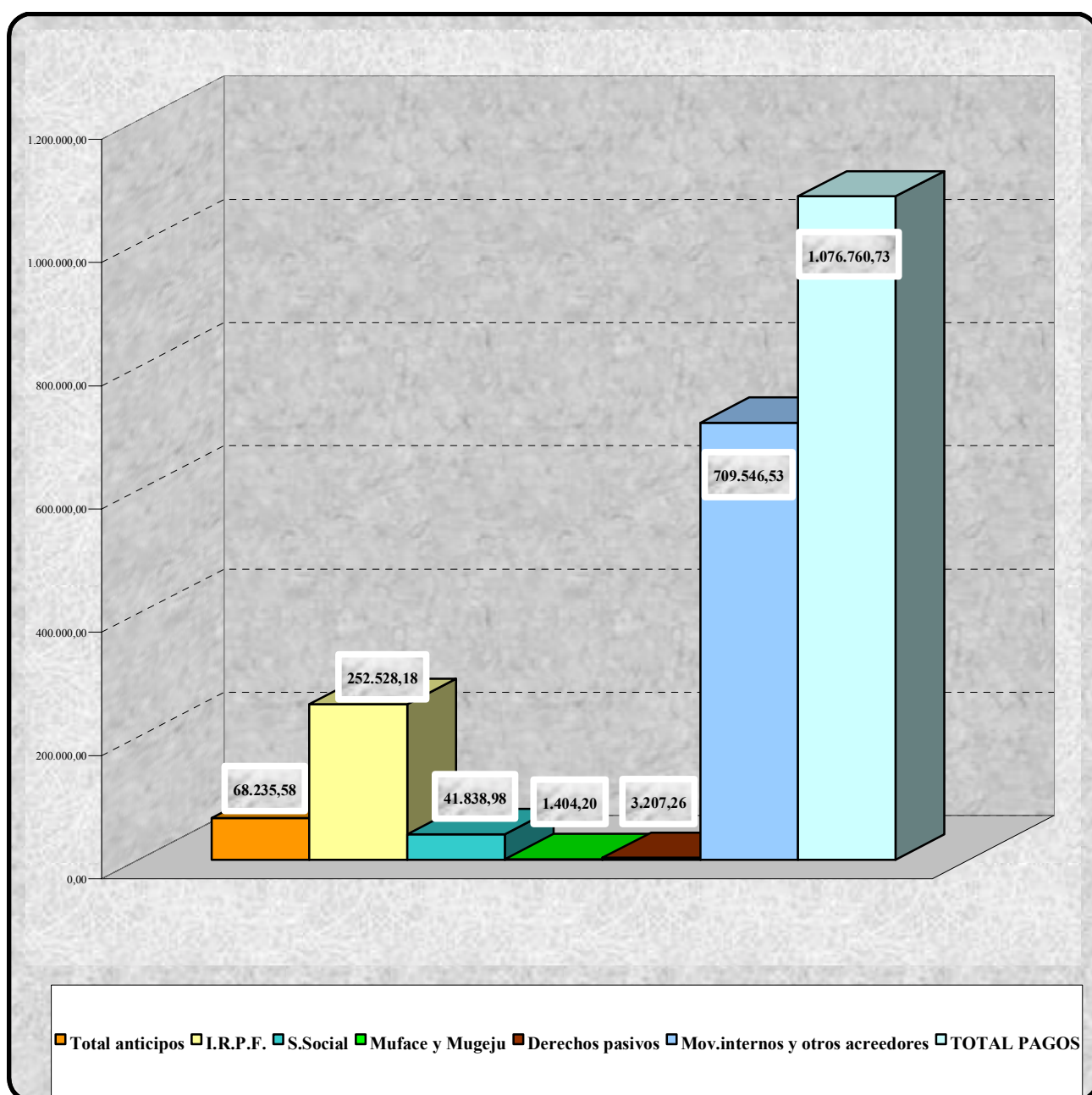
B.9. Otros Acreedores No Presupuestarios: el saldo inicial, coincidente con el Superávit del año 2002, era de SESENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS UN EUROS CON NOVENTA Y UN CÉNTIMOS (62.901,91 €), ingresándose el total en las Cortes de

Castilla y León; los ingresos durante el año 2003 ascendieron a CUARENTA Y CUATRO MIL OCHENTA Y DOS EUROS CON SIETE CÉNTIMOS (44.082,07 €), que coincide con el Superávit del año 2003 y que deberá ingresarse a las Cortes de Castilla y León.

INGRESOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

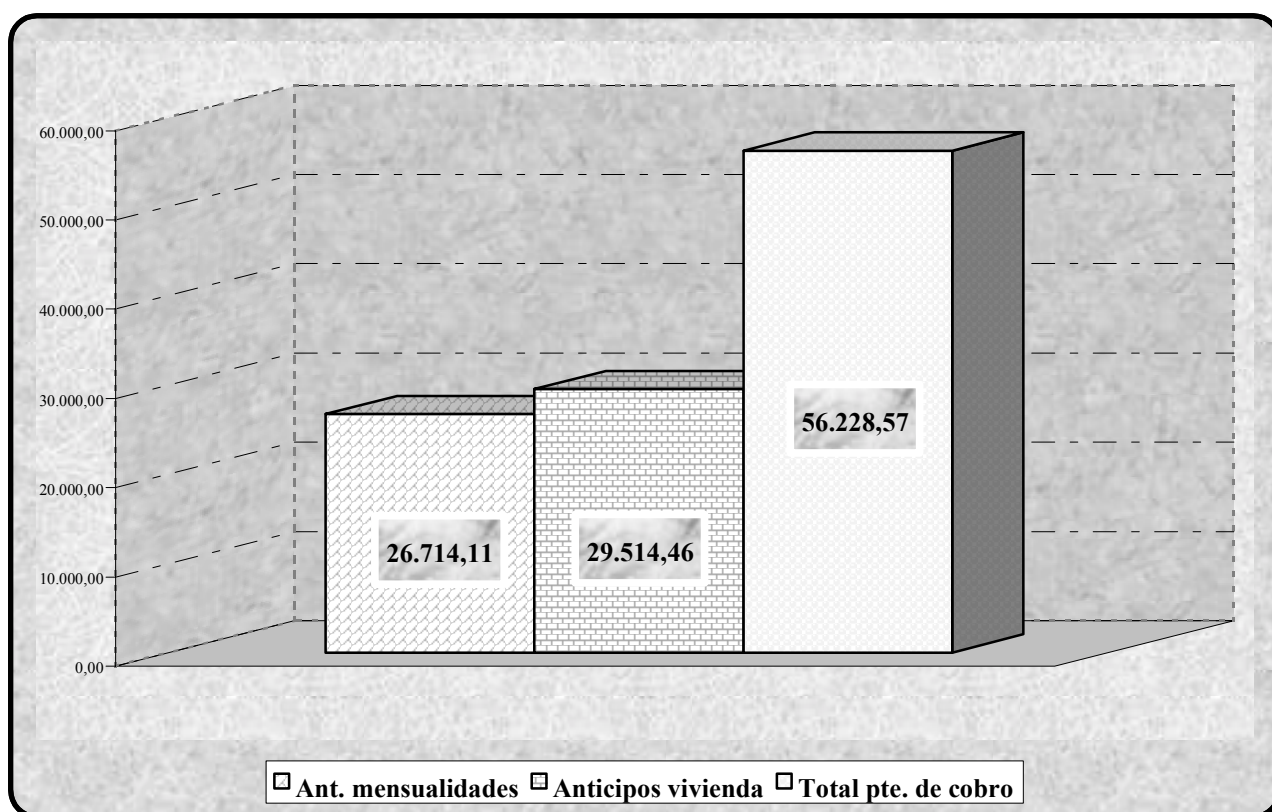


PAGOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS



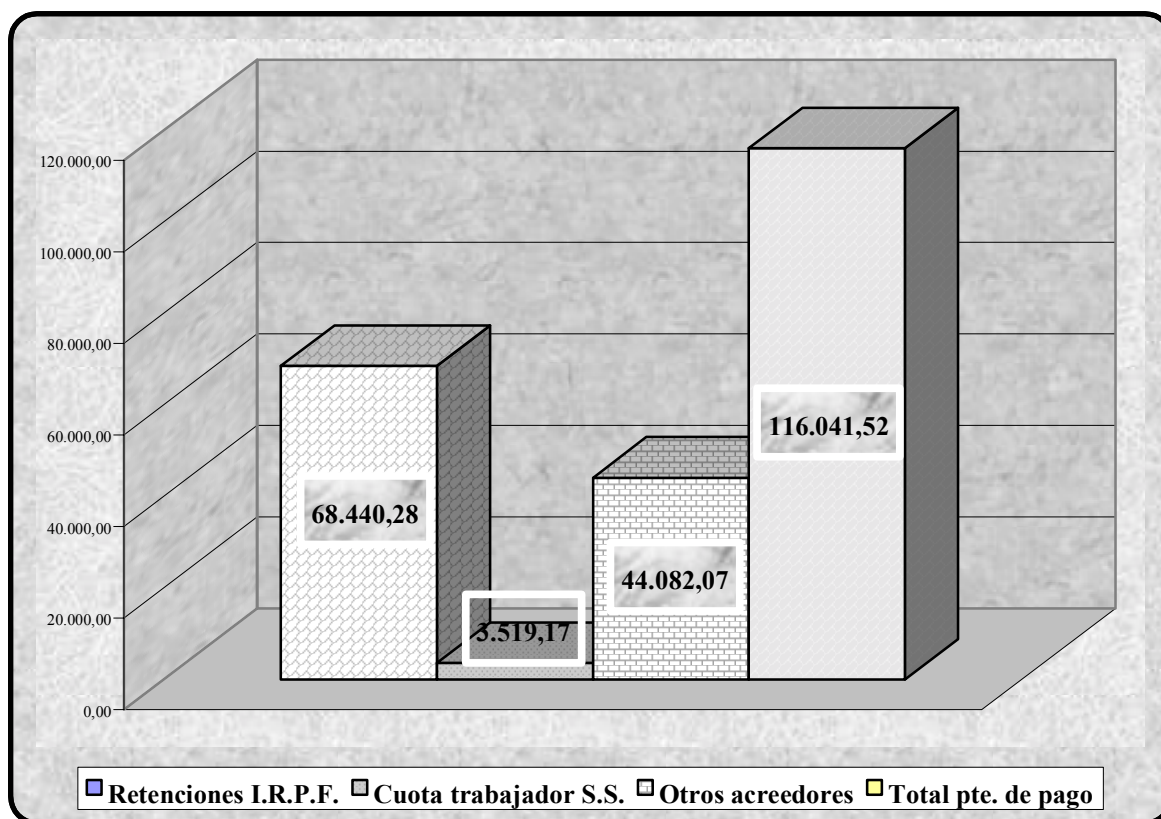
PENDIENTE DE COBRO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A
31/12/2003

Lo pendiente de cobro a 31 de diciembre de 2003 ascendió a CINCUENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS VEINTIOCHO EUROS CON CINCUENTA Y SIETE CÉNTIMOS (56.228,57 €), correspondiendo a anticipos de vivienda pendientes de devolución por importe de 29.514,46 € y a anticipos, por otros conceptos, pendientes de devolución por importe de 26.714,11 €.



PENDIENTE DE PAGO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A 31/12/2003

Lo pendiente de pago en conceptos no presupuestarios a 31 de diciembre de 2003 ascendía a CIENTO DIECISÉIS MIL CUARENTA Y UN EUROS CON CINCUENTA Y DOS CÉNTIMOS (116.041,52 €), de los que 68.440,28 € corresponden a retenciones I.R.P.F. del 4º trimestre de 2003, 3.519,17 € a cuota obrera retenida en nómina de diciembre y extra y 44.082,07 € a otros acreedores no presupuestarios, cantidad que coincide con el superávit del ejercicio 2003 y que se ingresará a favor de las Cortes de Castilla y León.



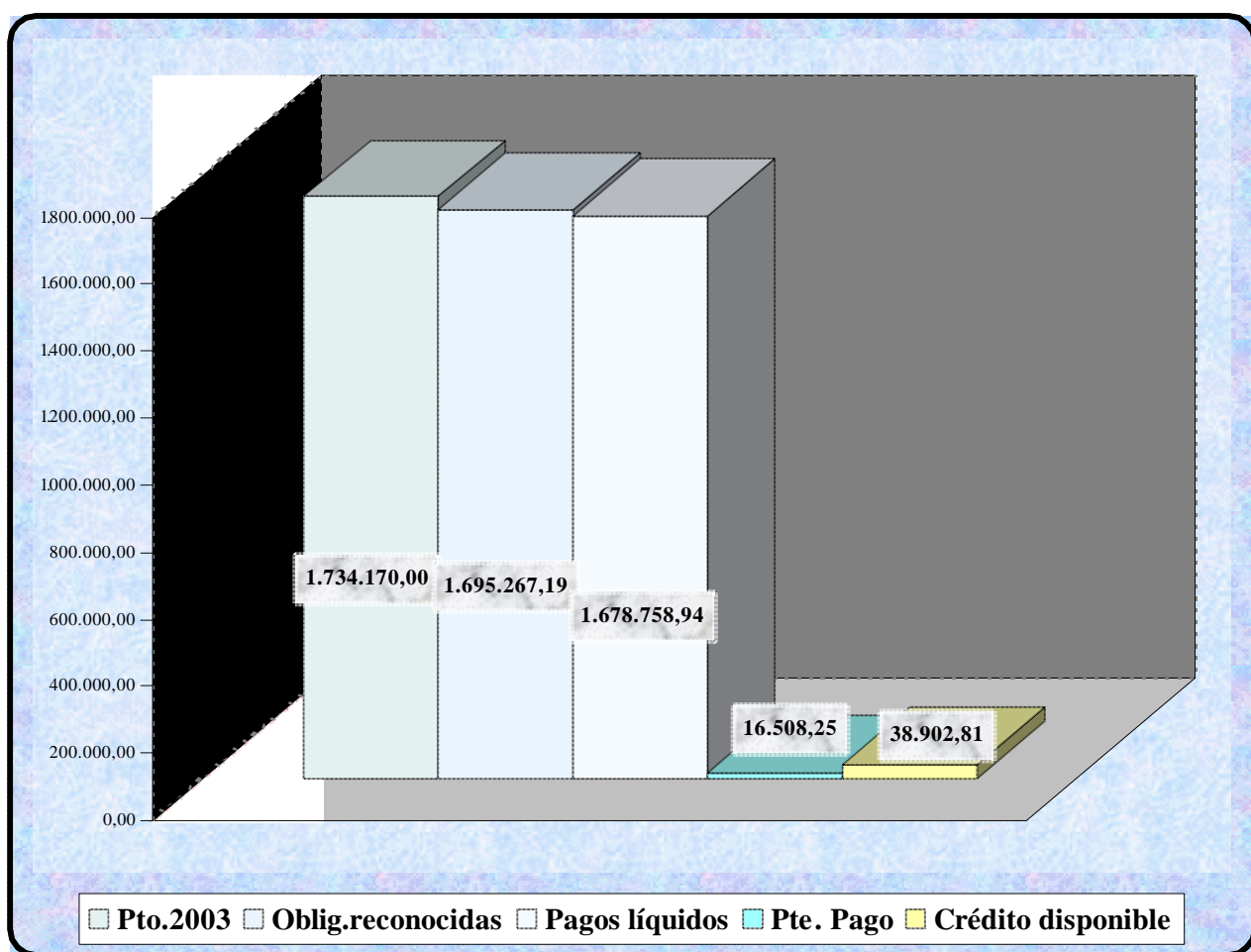
III.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

La previsión definitiva del presupuesto de gastos para el año 2003 ascendió a UN MILLÓN SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL CIENTO SETENTA EUROS (1.734.170,00 €).

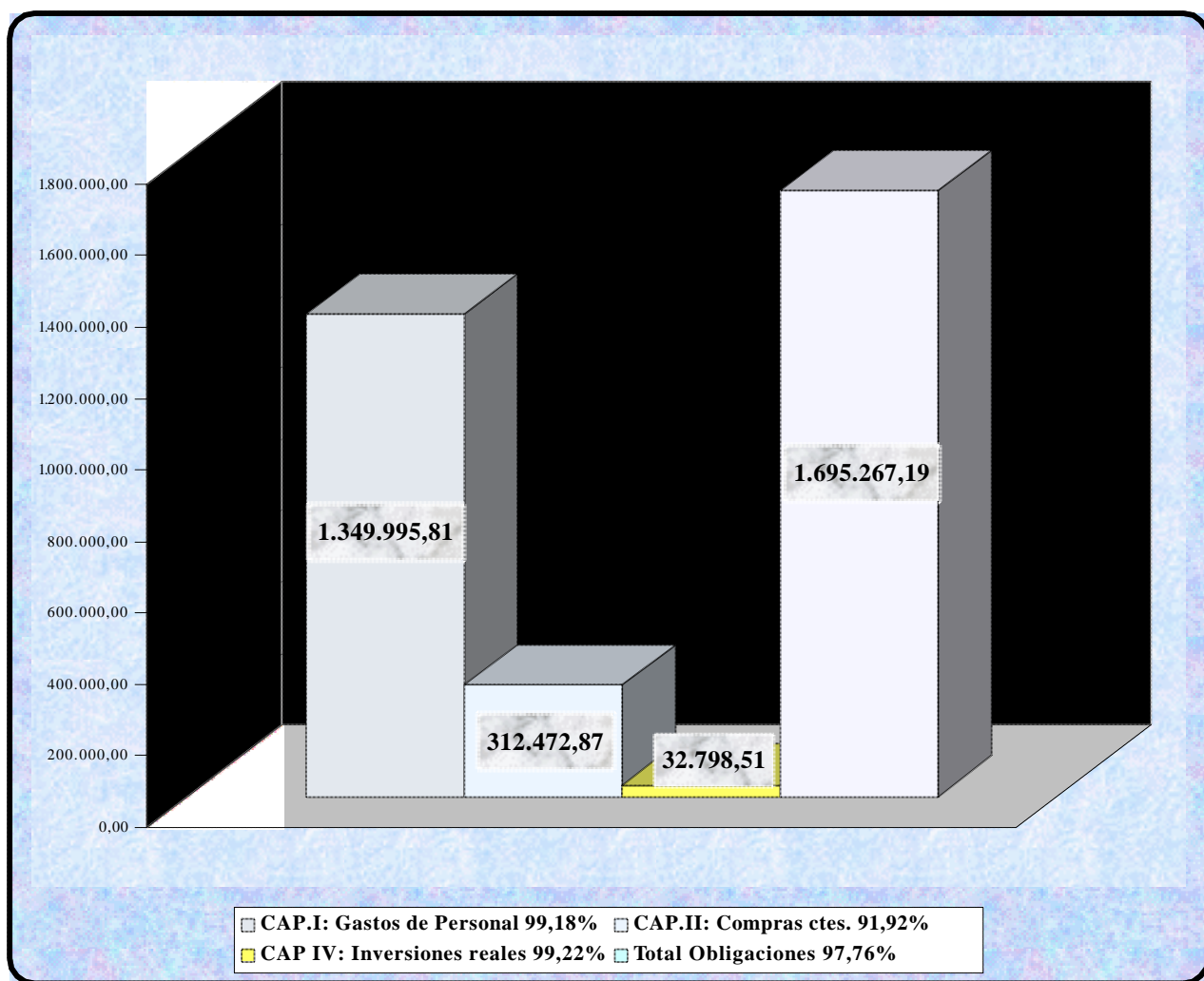
Las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 2003 ascendieron a UN MILLÓN SEISCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE EUROS CON DIECINUEVE CÉNTIMOS (1.695.267,19 €), es decir, el 97,76% de la previsión definitiva. Los pagos líquidos a 31 de diciembre de 2003 ascendieron a UN MILLÓN SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y OCHO EUROS CON NOVENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (1.678.758,94 €) por lo que queda pendiente de pago la cantidad de DIECISÉIS MIL QUINIENTOS OCHO EUROS CON VEINTICINCO CÉNTIMOS (16.508,25 €) que pasarán a resultas de ejercicios cerrados del año 2004.

El crédito disponible, a 31 de diciembre de 2003, ascendió a TREINTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS DOS EUROS CON OCHENTA Y UN CÉNTIMOS (38.902,81 €).

PRESUPUESTO DEFINITIVO DE GASTOS 2003



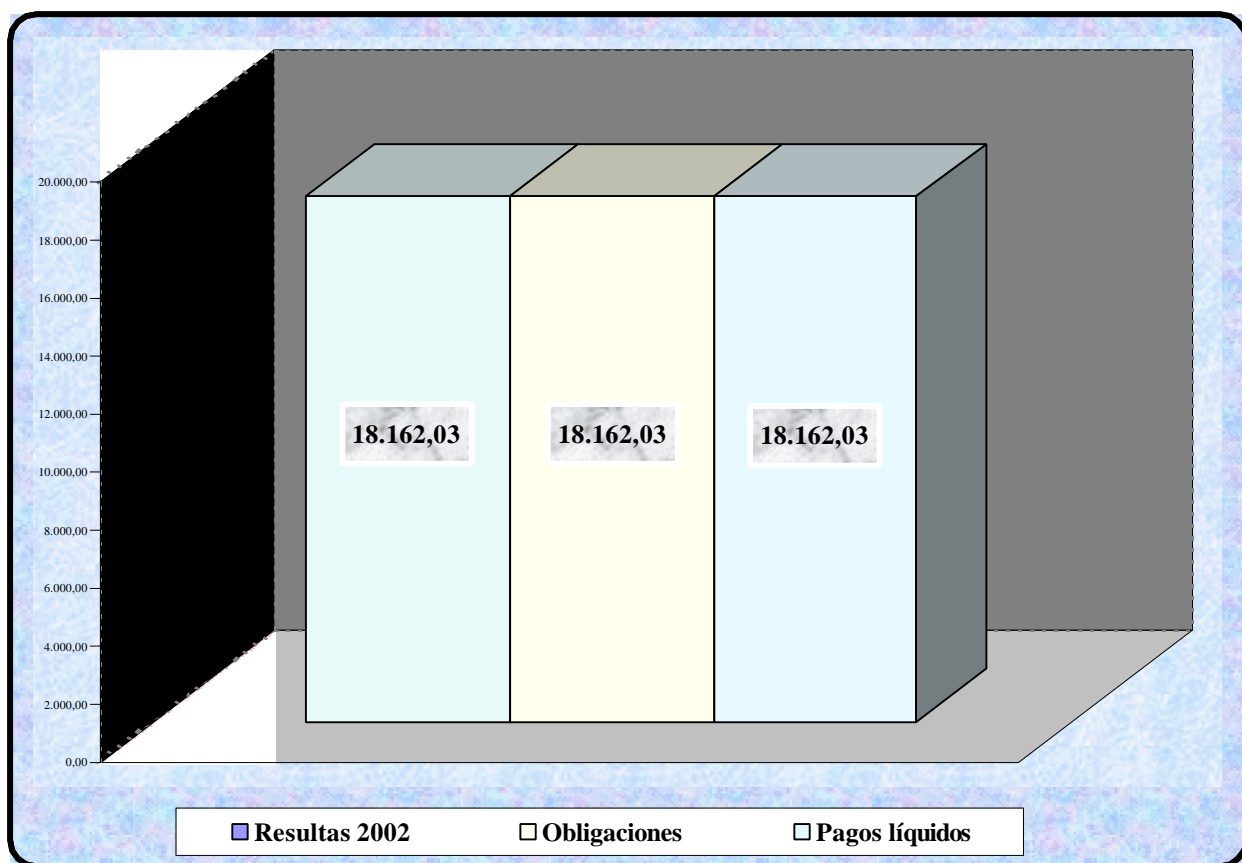
OBLIGACIONES RECONOCIDAS



LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULOS

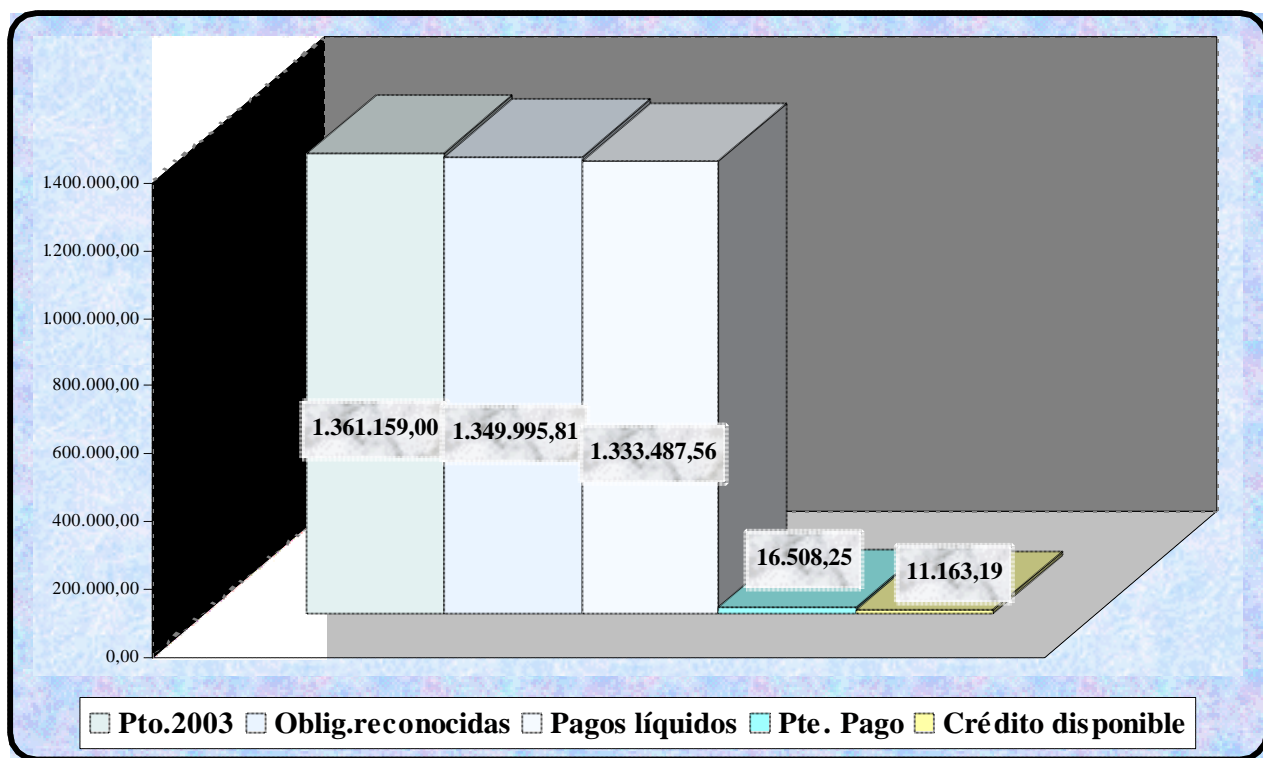
CAPÍTULO 0 "Resultas de Ejercicios Cerrados"

Las resultas de gastos del ejercicio 2002 ascendían a DIECIOCHO MIL CIENTO SESENTA Y DOS EUROS CON TRES CÉNTIMOS (18.162,03 €). Tanto las obligaciones reconocidas como los pagos líquidos fueron de 18.162,03 € , lo que supone el 100% de las mismas.



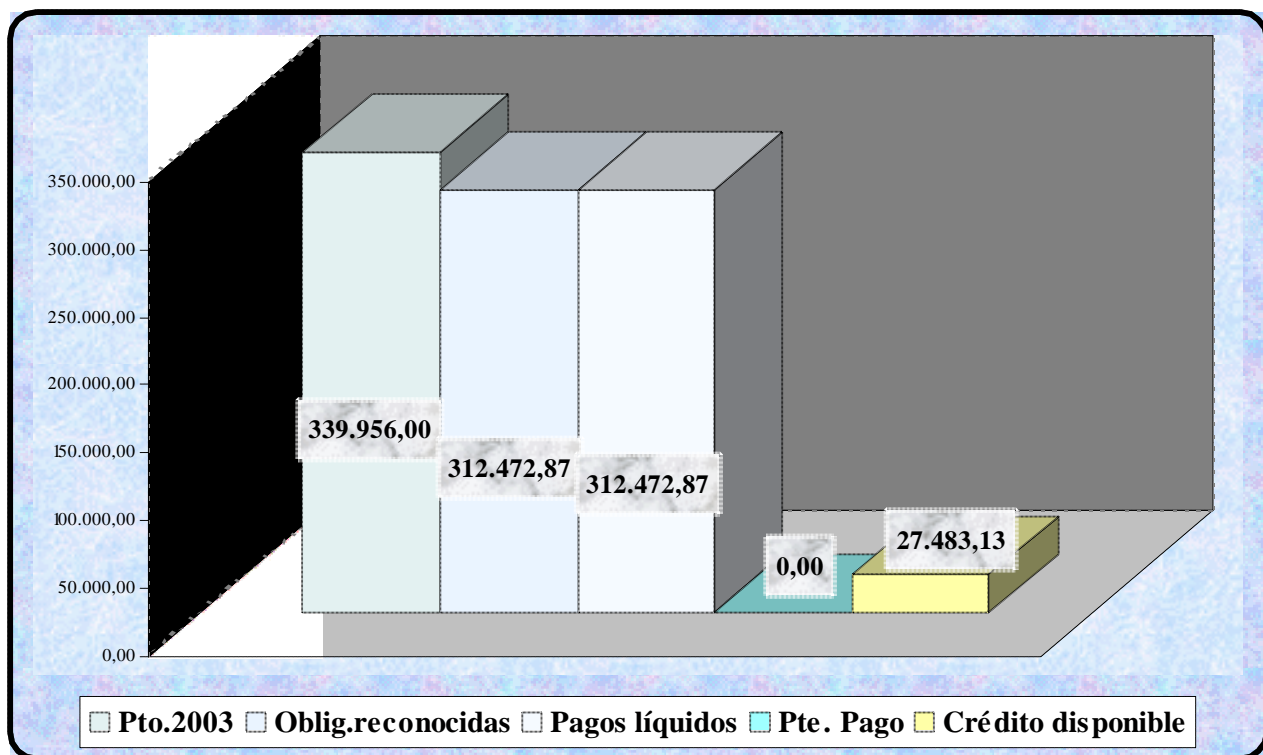
CAPÍTULO I "Gastos de Personal"

El presupuesto definitivo ascendió a 1.361.159,00 €, las obligaciones reconocidas ascendieron a UN MILLÓN TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO EUROS CON OCHENTA Y UN CÉNTIMOS (1.349.995,81 €), que supone un grado de cumplimiento del 99,18 % del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 1.333.487,56 €, por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 16.508,25 € que pasarán a resultas de ejercicios cerrados del año 2004; el crédito disponible en el capítulo I ascendió a 11.163,19 €



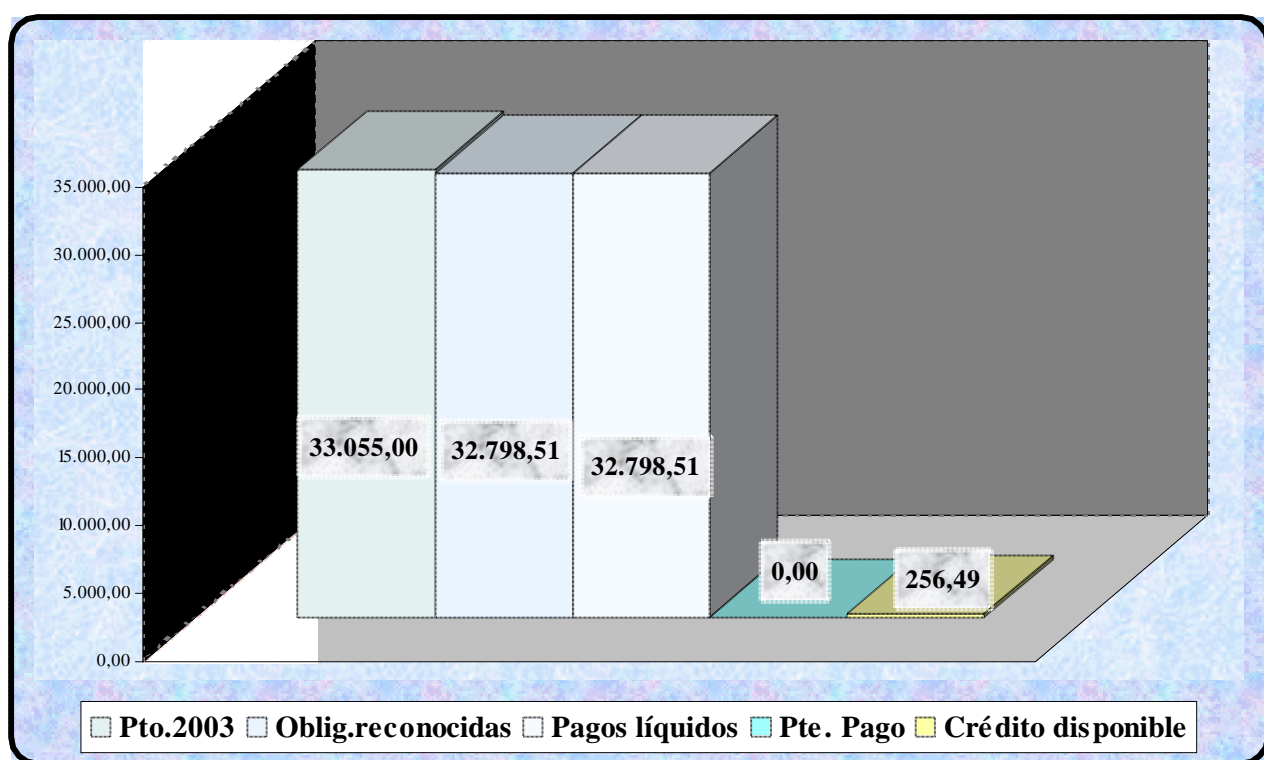
CAPÍTULO II "Gastos en Bienes Corrientes y Servicios"

El presupuesto definitivo ascendió a 339.956,00 €, las obligaciones reconocidas ascendieron a TRESCIENTOS DOCE MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS EUROS CON OCHENTA Y SIETE CÉNTIMOS (312.472,87 €), lo que supone un grado de cumplimiento del 91,92% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 312.472,87 €, el crédito disponible en el capítulo II ascendió a 27.483,13 €



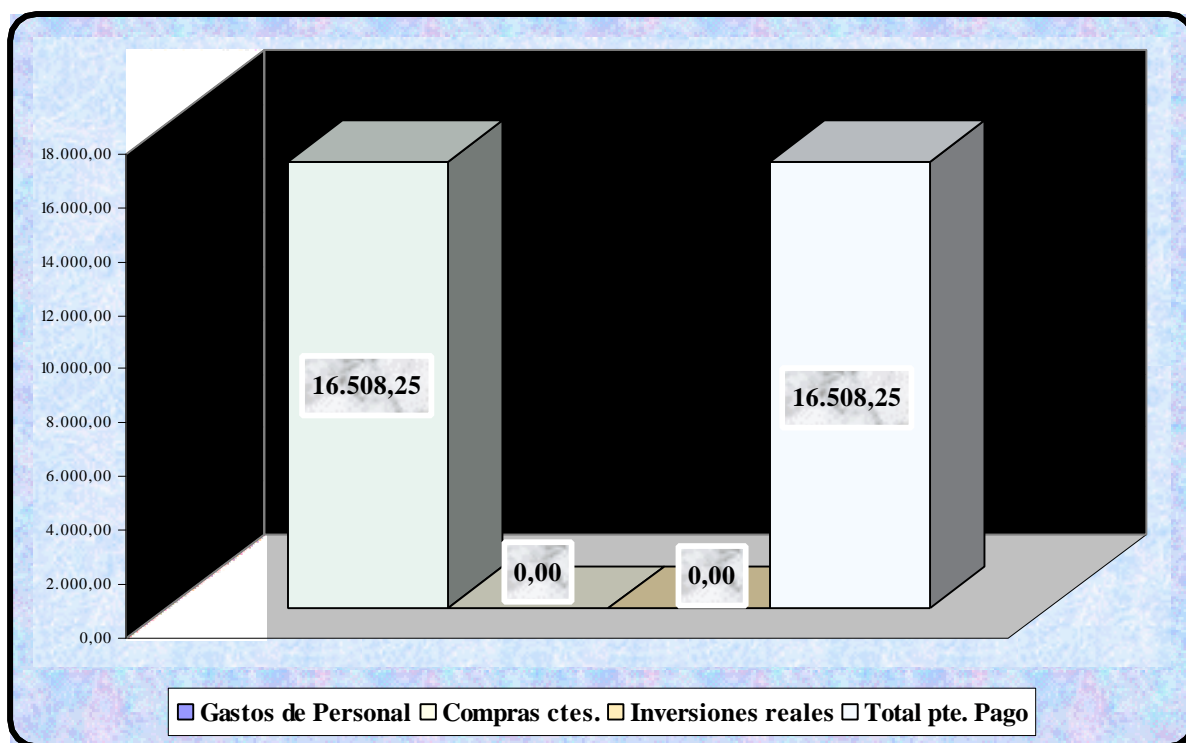
CAPÍTULO VI "Inversiones reales"

El presupuesto definitivo ascendió a 33.055,00 €, las obligaciones reconocidas ascendieron a TREINTA Y DOS MIL SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO EUROS CON CINCUENTA Y UN CÉNTIMOS (32.798,51 €), que supone un grado de cumplimiento del 99,22% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 32.798,51 €, el crédito disponible en el capítulo VI ascendió a 256,49 €



PENDIENTE DE PAGO PRESUPUESTO ORDINARIO A 31/12/03

El total pendiente de pago, del presupuesto ordinario, a 31 de diciembre de 2003, asciende a DIECISÉIS MIL QUINIENTOS OCHO EUROS CON VEINTICINCO CÉNTIMOS (16.508,25 €) correspondientes al capítulo I "Gastos de Personal".



ESTADO DE EJECUCION DEL EJERCICIO 2003

<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	1734170,00	0,00	1734170,00	1734170,00	1734170,00		0,00
5	INGRESOS PATRIMONIALES			0,00	5179,26	5179,26		5179,26
	<i>TOTALES</i>	<i>1.734.170,00</i>	<i>0,00</i>	<i>1.734.170,00</i>	<i>1.739.349,26</i>	<i>1.739.349,26</i>	<i>0,00</i>	<i>5.179,26</i>
<u>CAP</u>	<u>CAPÍTULOS DE GASTOS</u>	<u>PREVISIÓN INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PREVISIÓN DEFINITIVA</u>	<u>OBLIGACIONES RECONOCIDAS</u>	<u>PAGOS LÍQUIDOS</u>	<u>PENDIENTE DE PAGO</u>	<u>ESTADO DE EJECUCIÓN</u>
1	GASTOS PERSONAL	1344029,00	17130,00	1361159,00	1349995,81	1333487,56	16508,25	11163,19
2	COMPRAS CORRIENTES	357086,00	-17130,00	339956,00	312472,87	312472,87	0,00	27483,13
6	INVERSIONES REALES	33055,00	0,00	33055,00	32798,51	32798,51	0,00	256,49
	<i>TOTALES</i>	<i>1.734.170,00</i>	<i>0,00</i>	<i>1.734.170,00</i>	<i>1.695.267,19</i>	<i>1.678.758,94</i>	<i>16.508,25</i>	<i>38.902,81</i>
	<u>SITUACIÓN ECONÓMICA</u>	<u>PREVISIÓN INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PREVISIÓN DEFINITIVA</u>	<u>TOTAL SUPERÁVIT</u>	<u>MOVIMIENTO DE FONDOS</u>	<u>DEUDORES ACREEDORES</u>	<u>ESTADO DE EJECUCIÓN SUPERÁVIT</u>
	INGRESOS	1734170,00	0,00	1734170,00	1739349,26	1739349,26	0,00	5179,26
	GASTOS	1734170,00	0,00	1734170,00	1695267,19	1678758,94	16508,25	38902,81
	DIFERENCIA	0,00	0,00	0,00	44.082,07	60.590,32	-16.508,25	44.082,07

ESTADO DE EJECUCION PRESUPUESTOS CERRADOS AÑO 2003

<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	18162,03		18162,03	18162,03	
		<i>TOTAL CAPITULO I:</i>	<i>18.162,03</i>		<i>18.162,03</i>	<i>18.162,03</i>	
		TOTAL EJERCICIO :	18.162,03		18.162,03	18.162,03	

IV. ESTADO EJECUCIÓN POR CAPÍTULOS

CAPITULO 0:"RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS"

CAP.0	RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIGACIO. RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE DE PAGO	CRÉDITO DISPONIBLE	% CRÉDITO	% EJECUCIÓN
ART.0	Resultas ejercicio 2002	18.162,03		18.162,03	18.162,03	18.162,03	0,00		0,00%	100,00%
	TOTAL CAPITULO 0	18.162,03	0,00	18.162,03	18.162,03	18.162,03	0,00		0,00%	100,00%

CAPITULO I: "GASTOS DE PERSONAL"

CAP.I	GASTOS DE PERSONAL	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIGACIO. RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE DE PAGO	CRÉDITO DISPONIBLE	% CRÉDITO	% EJECUCIÓN
ART.10	ALTOS CARGOS	128.194,00	0,00	128.194,00	128.193,20	128.193,20	0,00	0,80	0,00%	100,00%
100	Retribuciones básicas	38.982,00	0,00	38.982,00	38.981,60	38.981,60		0,40	0,00%	100,00%
101	Otras Remuneraciones	89.212,00	0,00	89.212,00	89.211,60	89.211,60		0,40	0,00%	100,00%
ART.11	PERSONAL EVENTUAL	789.678,00	5.580,00	795.258,00	795.226,27	795.226,27	0,00	31,73	0,00%	100,00%
110	Retribuciones básicas	335.196,00	380,00	335.576,00	335.568,59	335.568,59		7,41	0,00%	100,00%
111	Otras Remuneraciones	454.482,00	5.200,00	459.682,00	459.657,68	459.657,68		24,32	0,01%	99,99%
ART.12	FUNCIONARIOS	193.319,00	11.550,00	204.869,00	204.808,79	204.808,79	0,00	60,21	0,03%	99,97%
120	Retribuciones básicas	90.307,00	2.800,00	93.107,00	93.094,44	93.094,44		12,56	0,01%	99,99%
121	Otras Remuneraciones	103.012,00	8.750,00	111.762,00	111.714,35	111.714,35		47,65	0,04%	99,96%
ART.16	INCENTIVOS	601,00		601,00	0,00	0,00	0,00	601,00	100,00%	0,00%
161	Gratificaciones	601,00		601,00	0,00			601,00	100,00%	0,00%
ART.17	CUOTAS Y PRESTACIONES	214.458,00	0,00	214.458,00	211.276,44	194.768,19	16.508,25	3.181,56	1,48%	98,52%
171	Seguridad Social	210.288,00	0,00	210.288,00	207.028,84	190.520,59	16.508,25	3.259,16	1,55%	98,45%
172	Otras Cuotas	4.170,00	0,00	4.170,00	4.247,60	4.247,60	0,00	-77,60	-1,86%	101,86%
ART.18	OTROS GASTOS	17.779,00	0,00	17.779,00	10.491,11	10.491,11	0,00	7.287,89	40,99%	59,01%
180	Formación del Personal	9.196,00	0,00	9.196,00	505,00	505,00		8.691,00	94,51%	5,49%
181	Fondo de acción social	8.583,00		8.583,00	9.986,11	9.986,11	0,00	-1.403,11	-16,35%	116,35%
	TOTAL CAPITULO I	1.344.029,00	17.130,00	1.361.159,00	1.349.995,81	1.333.487,56	16.508,25	11.163,19	0,82%	99,18%

CAPITULO II"GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP. II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO. DEFINITIVO	OBLIGACIO. RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE DE PAGO	CRÉDITO DISPONIBLE	% CRÉDITO	% EJECUCIÓN
ART.20	ARRENDAMIENTOS	6.743,00	0,00	6.743,00	3.001,08	3.001,08	0,00	3.741,92	55,49%	44,51%
203	Arrend. de maquinaria, inst.y utillaje	6.743,00	0,00	6.743,00	3.001,08	3.001,08	0,00	3.741,92	55,49%	44,51%
ART.21	REPARACIONES, MTO. Y CONSERVACION	29.659,00	0,00	29.659,00	33.163,94	33.163,94	0,00	-3.504,94	-11,82%	111,82%
212	Edificios y otras construcciones	6.010,00	0,00	6.010,00	10.301,08	10.301,08	0,00	-4.291,08	-71,40%	171,40%
213	Maquinaria, Instalaciones y Utillaje	2.404,00		2.404,00	981,61	981,61	0,00	1.422,39	59,17%	40,83%
214	Elementos de transporte	2.404,00	0,00	2.404,00	1.283,62	1.283,62		1.120,38	46,60%	53,40%
215	Mobiliario y Enseres	451,00	0,00	451,00	1.239,85	1.239,85		-788,85	-174,91%	274,91%
216	Equipos para Procesos de Información	18.390,00	0,00	18.390,00	19.357,78	19.357,78	0,00	-967,78	-5,26%	105,26%
ART.22	MAT. DE OFICINA Y SUMINISTROS	253.972,00	-6.000,00	247.972,00	225.979,51	225.979,51	0,00	21.992,49	8,87%	91,13%
220	Material de oficina	44.979,00	0,00	44.979,00	53.793,47	53.793,47	0,00	-8.814,47	-19,60%	119,60%
22000	Mat. de oficina ord. no inventariable	10.421,00	0,00	10.421,00	17.355,65	17.355,65	0,00	-6.934,65	-66,54%	166,54%
22001	Prensa, rev., libros y otras publicaciones	29.750,00		29.750,00	33.194,75	33.194,75	0,00	-3.444,75	-11,58%	111,58%
22002	Material informático no inventariable	4.808,00	0,00	4.808,00	3.243,07	3.243,07	0,00	1.564,93	32,55%	67,45%
221	Suministros	25.410,00	0,00	25.410,00	20.861,11	20.861,11	0,00	4.548,89	17,90%	82,10%
22100	Energía eléctrica	7.814,00	0,00	7.814,00	5.466,69	5.466,69	0,00	2.347,31	30,04%	69,96%
22102	Gas y calefacción	4.207,00	0,00	4.207,00	3.668,40	3.668,40	0,00	538,60	12,80%	87,20%
22103	Combustibles y otros para vehículos	6.611,00	0,00	6.611,00	5.527,62	5.527,62	0,00	1.083,38	16,39%	83,61%
22104	Vestuario	3.100,00		3.100,00	2.420,95	2.420,95	0,00	679,05	21,90%	78,10%
22199	Otros suministros	3.678,00	0,00	3.678,00	3.777,45	3.777,45	0,00	-99,45	-2,70%	102,70%
222	Comunicaciones	45.977,00	-2.000,00	43.977,00	38.148,33	38.148,33	0,00	5.828,67	13,25%	86,75%
22200	Comunicaciones telefónicas	33.717,00	-2.000,00	31.717,00	27.644,80	27.644,80	0,00	4.072,20	12,84%	87,16%
22201	Servicios postales y telegráficos	12.260,00		12.260,00	10.503,53	10.503,53	0,00	1.756,47	14,33%	85,67%

CAPITULO II"GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP. II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO. DEFINITIVO	OBLIGACIO. RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE DE PAGO	CRÉDITO DISPONIBLE	% CRÉDITO	% EJECUCIÓN
223	Transportes	601,00		601,00	1.659,00	1.659,00	0,00	-1.058,00	-176,04%	276,04%
224	Primas de Seguros	1.420,00		1.420,00	1.464,44	1.464,44	0,00	-44,44	-3,13%	103,13%
226	Gastos diversos	20.642,00	-4.000,00	16.642,00	8.083,48	8.083,48	0,00	8.558,52	51,43%	48,57%
22602	Publicidad y promoción	9.824,00	-4.000,00	5.824,00	878,25	878,25		4.945,75	84,92%	15,08%
22699	Otros Gastos	10.818,00		10.818,00	7.205,23	7.205,23	0,00	3.612,77	33,40%	66,60%
227	Trabajos realizados por otras empresas profesionales	114.943,00	0,00	114.943,00	101.969,68	101.969,68	0,00	12.973,32	11,29%	88,71%
22700	Limpieza y aseo	16.858,00		16.858,00	12.122,77	12.122,77		4.735,23	28,09%	71,91%
22701	Seguridad	98.085,00		98.085,00	89.846,91	89.846,91		8.238,09	8,40%	91,60%
ART.23	INDEM.POR RAZÓN DEL SERVICIO	66.712,00	-11.130,00	55.582,00	50.328,34	50.328,34	0,00	5.253,66	9,45%	90,55%
230	Dietas	48.682,00	-11.130,00	37.552,00	30.334,49	30.334,49	0,00	7.217,51	19,22%	80,78%
231	Locomoción	18.030,00	0,00	18.030,00	19.993,85	19.993,85	0,00	-1.963,85	-10,89%	110,89%
	TOTAL CAPITULO II	357.086,00	-17.130,00	339.956,00	312.472,87	312.472,87	0,00	27.483,13	8,08%	91,92%

CAPITULO VI "INVERSIONES REALES"

CAP. VI	INVERSIONES REALES	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO. DEFINITIVO	OBLIGACIO. RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE DE PAGO	CRÉDITO DISPONIBLE	% CRÉDITO	% EJECUCIÓN
621	Construcciones	5.015,00	0,00	5.015,00	0,00	0,00	0,00	5.015,00	100,00%	0,00%
623	Maquinaria, instalaciones y utillaje	6.010,00	0,00	6.010,00	12.166,00	12.166,00	0,00	-6.156,00	-102,43%	202,43%
626	Mobiliario	10.010,00	0,00	10.010,00	6.255,33	6.255,33	0,00	3.754,67	37,51%	62,49%
627	Equipos para procesos de información	12.020,00	0,00	12.020,00	14.377,18	14.377,18	0,00	-2.357,18	-19,61%	119,61%
	TOTAL CAPITULO VI	33.055,00	0,00	33.055,00	32.798,51	32.798,51	0,00	256,49	0,78%	99,22%

RESUMEN GENERAL

CAP.	NOMBRE	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO. DEFINITIVO	OBLIGACIO. RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE DE PAGO	CRÉDITO DISPONIBLE	% CRÉDITO	% EJECUCIÓN
I	GASTOS DE PERSONAL	1.344.029,00	17.130,00	1.361.159,00	1.349.995,81	1.333.487,56	16.508,25	11.163,19	0,82%	99,18%
II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	357.086,00	- 17.130,00	339.956,00	312.472,87	312.472,87	0,00	27.483,13	8,08%	91,92%
VI	TOTAL CAPITULO VI	33.055,00	0,00	33.055,00	32.798,51	32.798,51	0,00	256,49	0,78%	99,22%
	<u>TOTAL GASTOS</u>	<u>1.734.170,00</u>	<u>0,00</u>	<u>1.734.170,00</u>	<u>1.695.267,19</u>	<u>1.678.758,94</u>	<u>16.508,25</u>	<u>38.902,81</u>	<u>2,24%</u>	<u>97,76%</u>

CONSIDERACIONES GENERALES

CONSIDERACIONES GENERALES

DEPARTAMENTO I

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA

Esta Procuraduría ha recibido quejas en relación con las siguientes cuestiones: anonimato de pruebas selectivas; límite de edad establecido en pruebas de personal laboral; recusación de miembros de tribunales de oposiciones; beneficio de exención del pago de tasas para los parados; falta de publicidad de los procesos selectivos; conocimiento de lenguas vernáculas; aspectos de las relaciones de puestos de trabajo; valoración de cursos de formación, etc.

En un número significativo de expedientes de queja la admisión a trámite y posterior o simultánea petición de información a la

administración afectada ha supuesto para el interesado la solución del problema objeto de su reclamación.

No obstante, se sigue aplicando la técnica del silencio administrativo, sobre todo por parte de los Tribunales de Oposiciones o Comisiones Calificadoras de Acceso a la Función Pública. Un número importante de quejas se refiere a convocatorias de acceso a la función pública, tanto de la administración regional como de diputaciones y ayuntamientos, y en ellas se manifiesta la disconformidad del interesado con las valoraciones o puntuaciones otorgadas por los tribunales calificadores y comisiones de valoración; y dentro de este grupo destacan, a su vez las que tienen por objeto poner de manifiesto la falta de respuesta a los escritos presentados por los opositores requiriendo, unas veces, el acceso al expediente completo del proceso selectivo en el que se había participado, otras solicitando alguna información referida al mismo.

No parece que esta sea la forma en que las diferentes administraciones deben actuar en sus relaciones con los ciudadanos, casi doce años después de la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que obliga a resolver expresamente en estos casos. Máxime cuando la administración lleva tiempo trabajando en la implantación de procesos de gestión de calidad y en el establecimiento de Cartas de Servicios, como documentos a través de los cuales se pretenden dar a conocer las prestaciones de cada administración o

unidad, los compromisos explícitos y públicos que la misma adquiere en su relación con los ciudadanos, los niveles de calidad con los que se ofrecerá el servicio y, en su caso, las compensaciones que obtendrá un ciudadano en el supuesto de que no se alcancen dichos niveles.

En materia de concursos de traslados de funcionarios docentes, se formuló a la entonces Consejería de Educación y Cultura una Resolución. En ella, dada la razonable duda existente sobre la constitucionalidad de la base novena punto F) de la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 14 de octubre de 2002 (por la que se convocaba concurso de traslados del personal funcionario del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria) se solicitaba que se revisase dicha base para la próxima convocatoria, con el fin de unificar el criterio sobre la posibilidad de adjudicación de destino de oficio, únicamente en la/s provincia/s solicitada/s libremente por los funcionarios docentes que presten sus servicios en los Centros de Educación Secundaria Obligatoria, dependientes de la Consejería de Educación y Cultura, independientemente de su pertenencia al Cuerpo de Maestros o al Cuerpo de Profesores de Educación Secundaria.

En la posterior comunicación de la entonces Consejería de Educación y Cultura se indicaba que se había decidido aceptar la citada Resolución. Sin embargo, y a pesar de lo que se exponía en dicha comunicación, la Consejería de Educación ha mantenido el criterio de la adjudicación de destinos de oficio a los funcionarios del Cuerpo de

Profesores de Educación Secundaria, lo que ha dado lugar a una impugnación de la última convocatoria en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid.

Como consecuencia de la tramitación de un expediente alusivo al Acuerdo de 9 de abril de 2003, para la distribución y reparto de cantidades del Fondo de Adecuación Retributiva, para la mejora de la calidad de los servicios públicos, se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial una Resolución. En ella se instaba a reconsiderar la exigencia de acreditación de servicios efectivos de 6 meses o 180 días anteriores a los empleados públicos que hubieran estado en situación administrativa de excedencia, por cuidado de familiares, en los Acuerdos que en un futuro se celebren para la distribución de cantidades del Fondo de Adecuación Retributiva para la mejora de la calidad de los servicios públicos. Todo ello previa negociación con los representantes de los empleados públicos.

La citada Consejería manifestó la aceptación de la Resolución para futuras negociaciones sin perjuicio de lo que, en virtud de su autonomía, se acuerde por los sujetos negociadores.

En materia de traslado por motivos de salud, esta Procuraduría remitió una Resolución a la Consejería de Cultura y Turismo. Entre otras cosas, se solicitaba que por la misma se adoptaran las medidas que sean pertinentes con el fin de garantizar el mayor acierto posible en los cambios de puestos de trabajo por motivos de salud que se lleven a cabo dentro del

ámbito de la Consejería, en general, y respecto a los puestos de Auxiliar de Biblioteca en particular. También se solicitaba que, desde la Consejería de Cultura y Turismo, se realizaran cuantas actuaciones sean necesarias para garantizar la valoración objetiva del desempeño de los puestos de trabajo de Auxiliar de Biblioteca por los trabajadores trasladados por motivos de salud; siempre teniendo en cuenta la descripción y la titulación exigida para el desempeño de la Categoría de Auxiliares de Biblioteca del Grupo IV, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo I del Convenio Colectivo.

En contestación a nuestra propuesta, la Consejería de Cultura y Turismo informó que toma en cuenta las observaciones realizadas en dicha Resolución, para garantizar el mayor acierto posible en los cambios de puestos de trabajo por motivos de salud que se lleven a cabo dentro del ámbito de esta Consejería; y que da traslado de las mismas a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial para su conocimiento y toma en consideración, en el marco de lo dispuesto en el Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Administración General de la Comunidad y organismos autónomos dependientes de ésta.

ÁREA B

URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

1. URBANISMO

Como en años anteriores, y en lo que al planeamiento se refiere, se ha de incidir en que resulta necesaria la participación de los ciudadanos en la elección del modelo territorial concreto a desarrollar en los distintos ámbitos de la ordenación urbanística. Como es sabido, la propia Constitución española impone dicha participación para, de este modo, garantizar la legitimidad democrática de la ordenación y facilitar así las tareas de ejecución.

Las constantes referencias que, últimamente, se vienen realizando desde distintos sectores respecto a la necesidad de simplificar los distintos procedimientos que integran la normativa urbanística -para, de esta manera, conseguir una mayor rapidez a la hora de poner a disposición del mercado suelo apto para edificar- están incidiendo, en no pocas ocasiones, de manera negativa en esta participación, al considerar la misma como una traba más en el proceso de toma de decisiones.

Dos actuaciones de oficio se han llevado a cabo en relación con los denominados “avances de planeamiento”. La no utilización de esta figura

supone un importante retroceso en la participación de la comunidad en la gestión auténticamente democrática del municipio, ya que el proceso del planeamiento no trasciende al exterior hasta que los distintos instrumentos de planeamiento son objeto de aprobación inicial por parte de las corporaciones; lo que se ofrece así a la ciudadanía es ya una decisión global sólo susceptible de rectificación en su detalle. De esta manera, la participación ciudadana es mínima, limitándose a ciertos propietarios que, a través del trámite de información al público, reclaman el reconocimiento de mayores derechos.

En cuanto a la disciplina urbanística, un año más, y siguiendo la trayectoria del año 2002, debe de ponerse de manifiesto 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 que, respecto al ilícito urbanístico en cuestión, se estaban tramitando ambos procedimientos. Y es que, comprobada la existencia de una infracción urbanística, se deben adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística y sancionadoras, y ello porque 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.

Lo mismo está ocurriendo con las órdenes de ejecución. Cada vez son más frecuentes las reclamaciones en las que se denuncia la falta de ejecución subsidiaria, por parte de la administración, de las órdenes de ejecución dictadas en el transcurso de un procedimiento. Como ocurría en el supuesto descrito anteriormente, con esta inactividad se acrecienta la impresión que tienen los ciudadanos de abandono por parte de las instituciones públicas.

Por último, en cuanto a la gestión urbanística, se está incrementando el número de quejas que ponen de manifiesto la pasividad municipal a la hora de exigir a los promotores el mantenimiento de las obras de urbanización que se ejecutaron, bien en cumplimiento de un proyecto de urbanización, bien como condición de la licencia de obras concedida, cuando éstas no han sido recepcionadas por la corporación. En estos casos, los ocupantes de las viviendas, en muchos casos tras obtener la consiguiente licencia de primera ocupación, sufren la desidia de los ayuntamientos que, por un lado, se niegan a recibir las obras en cuestión argumentando que no se han ajustado a lo aprobado pero, por otro, no adoptan las medidas oportunas tendentes a obligar al promotor a mantener las mismas en perfecto estado de conservación hasta que se produzca su recepción.

Por otro lado, debe hacerse una breve referencia al tan demandado Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero. Su entrada en vigor viene, sin duda alguna, a

poner fin al “peregrinaje” entre los diversos Reglamentos urbanísticos del Estado que resultaban de aplicación por su compatibilidad con la Ley 5/1999, de 8 de abril, simplificando así la normativa aplicable, al convertirse en compilación de referencia.

Finalmente debe tenerse en cuenta que 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. Dichos expedientes 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 a la administración municipal sin que entonces, pese a los requerimientos realizados en un primer momento, se recibiera información alguna por su parte en relación con los hechos denunciados.

A la vista de lo anterior, se procedió a abrir una actuación de oficio en el año 2002, teniendo en cuenta la posible afectación del derecho fundamental reconocido en el artículo 15 de la Constitución (derecho a la vida y a la integridad física) dada la frecuente organización de espectáculos de masas en dicho recinto, que continúan en la actualidad.

Realizadas las oportunas investigaciones, 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, había considerado esta Procuraduría aceptada su resolución.

Sin embargo con posterioridad, esta Procuraduría del Común procedió a la incoación de una 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. Todo ello teniendo en cuenta mi profunda zozobra y desazón respecto a las actuaciones municipales en relación con la construcción de la cubierta de la Plaza de Toros de León, por el peligro que pueden entrañar para la vida y la integridad física de las personas.

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 emitida por esta institución (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 al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. La remisión se justificaba no solamente en la vulneración de la normativa administrativa aplicable al caso, 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.

En este sentido, debo señalar que resulta, de la documentación municipal que obraba en nuestro poder, la alarmante circunstancia de que la cubierta de la plaza de toros, obra ejecutada sin licencia, se apoya en la fábrica de la propia plaza de toros.

2. OBRAS PÚBLICAS

El posible conflicto entre interés general y derecho de propiedad lo resuelve el ordenamiento constitucional a través de la creación de un procedimiento específico que, al tiempo que permite a la Administración intervenir en el derecho de propiedad de los particulares cuando causas de utilidad pública o interés social así lo aconsejen, configura una serie de garantías para los propietarios afectados, tanto desde un punto de vista procedimental como patrimonial, a través de la correspondiente indemnización.

Considerando lo anterior resulta, cuando menos, preocupante que esta Procuraduría haya tenido que dirigirse en el año 2003, en dos ocasiones a la Administración autonómica, recordando que la intervención en el derecho de propiedad de los particulares debe ampararse en un título jurídico creado a través del correspondiente procedimiento de expropiación forzosa, mediando siempre una indemnización económica.

En efecto, con ocasión de la ejecución de dos obras públicas dirigidas a la ampliación de una carretera y al abastecimiento de agua de una comarca, respectivamente, los ciudadanos denunciaron, y este Procurador del Común confirmó después del desarrollo de las investigaciones correspondientes, la existencia de privaciones de bienes de titularidad privada sin la previa tramitación del correspondiente procedimiento expropiatorio y, en consecuencia, sin respeto a las garantías que éste reconoce a los ciudadanos expropiados.

En las resoluciones formuladas, este Procurador del Común instó a la Administración autonómica a que tramitara el correspondiente procedimiento y abonara el justiprecio que procediera, incrementando este último con una indemnización por los perjuicios causados a los ciudadanos por el proceder ilegal.

Es necesario destacar aquí, por tanto, que el interés general que justifica toda obra pública y las privaciones de bienes de titularidad privada necesarias para la ejecución de aquélla, en ningún caso puede amparar la vulneración de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico a los ciudadanos, aún cuando éstos deban ver sacrificado su derecho de propiedad.

En este sentido se ha dirigido esta Procuraduría a la Administración autonómica, en el ánimo de que, desde un punto de vista particular, se pusieran fin a las irregularidades detectadas en los supuestos planteados por los ciudadanos. Asimismo, con carácter general, se perseguía que calara

definitivamente en la Administración autonómica la necesidad de observar el procedimiento de expropiación forzosa, con carácter previo a toda ocupación de un bien de titularidad privada.

Por otro lado, y al margen ya del procedimiento expropiatorio, también en el año 2003 los ciudadanos han acudido a esta Procuraduría a poner de manifiesto sus consideraciones acerca de la necesidad de llevar a cabo determinadas obras públicas.

Aunque no es función del Procurador del Común determinar qué obras deben ser llevadas a cabo por las administraciones públicas y la forma de emprender y ejecutar las mismas, sí lo es investigar las causas que, en cada caso, pueden concurrir para adoptar la decisión de iniciar una determinada obra o la regularidad de las actuaciones administrativas que se lleven a cabo para ello.

Esta intervención en el año 2003, ha dado lugar a la solución parcial de una de las problemáticas planteadas, hasta en tres expedientes de queja, en el ámbito de las obras públicas. La cuestión controvertida solucionada fue la demanda por un grupo de ciudadanos de la construcción de un puente sobre el embalse de Ricobayo, en la provincia de Zamora.

En efecto, el anuncio, por parte de la Diputación Provincial de Zamora, del inicio de actuaciones dirigidas a la construcción del citado puente, dio lugar al archivo de los expedientes de queja por considerar solucionada la cuestión controvertida planteada. No obstante, recientemente se ha procedido, a instancia de un colectivo de ciudadanos, a

la apertura de un nuevo expediente, esta vez no sobre la ausencia de actuaciones dirigidas a la construcción del puente en cuestión, sino sobre el contenido y forma de las adoptadas.

En definitiva, respeto a los derechos de los ciudadanos que han visto sacrificado su derecho de propiedad como consecuencia de la ejecución de obras públicas y contribución al inicio de aquellas obras que sean necesarias para la generalidad de los ciudadanos, han sido los caballos de batalla de esta Procuraduría en el año 2003 en relación con las obras públicas.

3. VIVIENDA

El incesante incremento del precio de la vivienda libre, el amplio parque de viviendas no ocupadas, la escasez de viviendas de alquiler y la insuficiencia de la oferta de viviendas protegidas, entre otros factores, continúan generando una coyuntura en la cual el esfuerzo y el nivel de endeudamiento que en la actualidad deben asumir las familias para adquirir una vivienda puede ser calificado de excesivo, impidiendo que amplios sectores de la población puedan hacer efectivo su derecho a una vivienda digna y adecuada.

Por ello, la actuación pública promotora de las condiciones necesarias para garantizar a todos el acceso a una vivienda digna y adecuada puede ser calificada, hasta la fecha, de insuficiente y, en más de una ocasión, de inadecuada.

Debido a la relevancia de la problemática general de acceso a la vivienda y a la especial sensibilidad de los comisionados parlamentarios del país, entre los que me encuentro, en relación con esta cuestión, con ocasión de la celebración de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, tuvieron lugar unas sesiones de trabajo acerca de las líneas a seguir en relación con el acceso a la vivienda.

El resultado del trabajo precitado fue la formulación en dichas Jornadas de Coordinación, de unas conclusiones comunes en torno a las líneas de actuación que deben seguir, a nuestro juicio, las administraciones públicas con la finalidad de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a todos.

Algunas de esas conclusiones ya habían sido puestas de manifiesto por esta Procuraduría a la Administración autonómica, con ocasión de las resoluciones formuladas en la materia, mientras otras resultaban más novedosas. Unas y otras fueran puestas en conocimiento de la Consejería de Fomento, como centro directivo competente en materia de vivienda dentro de la Administración autonómica.

Algunas de las líneas de actuación generales consensuadas entre todos los comisionados parlamentarios, han sido concretadas en el año 2003 por esta Procuraduría con ocasión de las resoluciones formuladas como resultado de las investigaciones llevadas a cabo, de oficio y a instancia de los ciudadanos, en este ámbito.

Así, una de las líneas de actuación propuesta en aquellas conclusiones fue el refuerzo del compromiso de los poderes públicos con las viviendas protegidas. En este sentido, han sido diversas las decisiones que este Procurador del Común ha hecho llegar a la Consejería de Fomento en relación con las viviendas de protección pública.

En primer lugar, como resultado del desarrollo de una investigación de oficio dirigida a verificar la adjudicación y entrega de viviendas de promoción directa en la Comunidad Autónoma, se observó lo siguiente: en algunas promociones de viviendas protegidas, llevadas a cabo directamente por la Consejería de Fomento, una vez adjudicadas las mismas con carácter firme, no era posible la formalización de los correspondientes contratos de compraventa, su entrega efectiva y su ocupación, por ausencia de ejecución de las obras de edificación o urbanización de las viviendas, con el consecuente perjuicio que ello causaba a los adjudicatarios de aquéllas.

Lo anterior dio lugar a que, desde esta Procuraduría, se instase a la Administración autonómica la adopción de las medidas necesarias para garantizar que, con carácter general, las viviendas de promoción directa sean susceptibles de ocupación y se entreguen en un plazo de tiempo breve, una vez que hayan sido adjudicadas con carácter firme; prestando especial atención a la necesidad de que las obras de urbanización correspondientes se ejecuten, cuando menos, simultáneamente a las de edificación de aquéllas.

Este Procurador del Común desea que la aceptación, por parte de la Consejería de Fomento, de la resolución general formulada se traduzca en la ausencia, en el futuro, de supuestos en los que los adjudicatarios de viviendas de promoción directa vean demorada indefinidamente la entrega efectiva de las mismas, con los consecuentes perjuicios que esta situación causa.

A instancia de los ciudadanos y en relación con las viviendas de protección pública, ha sido firme la postura de esta Procuraduría en relación con la responsabilidad de la Administración respecto a las deficiencias en viviendas protegidas, tanto promovidas por la Administración como por particulares.

Hasta seis resoluciones se han formulado instando a la Administración al adecuado ejercicio de sus competencias, en orden a garantizar la ejecución de las obras de reparación que sean necesarias en este tipo de viviendas, asumiendo directamente esa responsabilidad o compeliendo al promotor o constructor correspondiente a aquélla, según proceda, y acudiendo cuando ello sea necesario para llevar a cabo las reparaciones que sean exigibles al mecanismo de la ejecución subsidiaria de los actos administrativos.

Sería deseable que la aceptación de todas las resoluciones formuladas desde esta Procuraduría, en relación con las deficiencias de viviendas protegidas, se tradujera en la normalización de la asunción de las responsabilidades que le incumben en este ámbito a la Consejería de

Fomento y, en especial, en la utilización de la ejecución subsidiaria, como instrumento eficaz para reponer a los propietarios de las viviendas en sus derechos.

En relación con las viviendas protegidas, compartimos todos los Defensores del Pueblo la necesidad de garantizar que los propietarios de aquéllas cumplan con las obligaciones que les impone el ordenamiento jurídico. Así mismo, es preciso evitar que las medidas de fomento, en materia de vivienda, acaben financiando la adquisición de segundas residencias o contribuyendo al beneficio especulativo del propietario.

Lo anterior ha tenido su reflejo en la actuación de esta Procuraduría en orden a evitar uno de los incumplimientos más frecuentes en este ámbito, a saber la inobservancia de la obligación de destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente.

En efecto, en dos resoluciones este Procurador del Común ha manifestado a la Consejería de Fomento la necesidad de que sean ejercidas eficazmente por ésta las facultades punitivas, dirigidas a prevenir y reprimir conductas como la expresada o cualquier otra que suponga una infracción al régimen de viviendas protegidas.

No cabe duda de que uno de los objetivos que debe perseguir la Administración autonómica en materia de vivienda es adoptar las medidas, normativas y administrativas, que sean necesarias para poner fin a conductas que desvirtúen la naturaleza y la finalidad perseguida por las viviendas protegidas.

Al margen de la actuación directamente vinculada a las viviendas protegidas, la tramitación y resolución de ayudas económicas complementarias para la adquisición de una vivienda por grupos sociales singulares, también ha dado lugar, y a instancia de los ciudadanos, a la adopción de resoluciones por este Procurador del Común.

En efecto, tanto desde una perspectiva material, como desde un punto de vista formal o procedimental, esta Procuraduría ha puesto de manifiesto, a la Consejería de Fomento, la necesidad de que adopte medidas dirigidas a que la aplicación de los requisitos exigidos para acceder a la ayuda sea regular, así como a garantizar en estos procedimientos concretos el respeto de las normas aplicables a todo procedimiento administrativo. En este sentido, cabe señalar que la, sin duda, deseable rapidez en la concesión de las ayudas nunca puede ser obtenida a costa de irregularidades materiales y formales que, además de perjudicar los derechos de los solicitantes, obliguen a éstos a acudir a las vías de reacción a su alcance.

En conclusión, la especial dificultad de los ciudadanos para acceder a una vivienda digna y adecuada exige velar con singular interés por la eficacia y regularidad de las actuaciones de fomento adoptadas por las administraciones públicas en este ámbito. En esta línea continuamos trabajando.

ÁREA C

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

1. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Si bien durante el año 2003 disminuyó el número de quejas presentadas como consecuencia de las molestias ocasionadas por la contaminación acústica, los ruidos continúan siendo una de las principales preocupaciones ambientales de nuestra Comunidad Autónoma, al menoscabarse, en estos casos, el ejercicio de los más fundamentales derechos, bienes, valores y principios que nuestro Ordenamiento jurídico protege.

Cabría resaltar la fuerte reticencia, tanto de los Ayuntamientos como de la Consejería de Medio Ambiente, a la hora de vigilar, inspeccionar y controlar las distintas fuentes generadoras de ruido, principalmente de las actividades de ocio, tales como bares, discotecas, y otros lugares de diversión similares.

Esta dejación de funciones de la Administración contrasta con la labor que están efectuando los Tribunales de Justicia que, haciéndose eco de la doctrina sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han instaurado en nuestra jurisprudencia una corriente doctrinal que cada vez va adquiriendo más cuerpo y en la que se ha concluido que, el ruido, es un

agente vulnerador de los derechos fundamentales de la persona, entre otros, del propio derecho a la integridad física y moral reconocido en el art. 15 de nuestra Constitución. Como se recordará, en el mismo sentido viene manifestándose -y lo digo no sin cierto orgullo- esta Procuraduría del Común, ya desde su puesta en funcionamiento en el año 1995.

Un problema frecuentemente planteado en los escritos de queja es el del otorgamiento de licencias sin comprobar previamente, 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.

Tal es el caso de la queja presentada como consecuencia de las molestias producidas por un bar ubicado en una localidad palentina, establecimiento al que el Ayuntamiento había concedido licencia de apertura sin constatar previamente el correcto funcionamiento de la actividad.

Durante las investigaciones efectuadas en los expedientes de queja hemos podido constatar, por otro lado, que un alto porcentaje de los establecimientos han iniciado su ejercicio, bien antes de solicitar la correspondiente licencia, bien mientras la misma se encuentra en tramitación.

Debe tenerse en cuenta que las sanciones actúan como un medio de represión para los titulares de este tipo de actividades, y a la vez se insertan

en un cuadro garantizador de los derechos de terceras personas que se ven claramente afectadas ante la pasividad de la Administración.

Es importante recordar 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 que nos ocupa, el relativo no sólo a la defensa del medio ambiente, sino también al derecho a la vida e integridad física, reconocido expresamente en el art. 15 de nuestra Constitución.

Supuestos como los referidos podrían dar lugar, por otro lado, a la exigencia de responsabilidad disciplinaria al personal al servicio de las administraciones públicas, a la luz del articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Se constata por esta Procuraduría del Común la necesidad, así mismo, de incrementar los controles periódicos en este tipo de establecimientos, con el fin de comprobar que el funcionamiento de los mismos se ajusta, no sólo a las condiciones establecidas en las licencias, sino también a los valores límite de emisión establecidos legalmente en cada momento.

Cabe recordar, en este sentido, un expediente relativo a un bar ubicado en una localidad zamorana, establecimiento que, si bien contaba con las preceptivas licencias, estaba generando graves molestias a los vecinos colindantes como consecuencia de los altos niveles acústicos generados por su funcionamiento.

Estos hechos se habían denunciado en el Ayuntamiento en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual esa Corporación no había comprobado nunca la veracidad de los mismos, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba generando a los afectados.

Debe tenerse en cuenta, en supuestos como el planteado, que las licencias de este tipo de actividades constituyen autorizaciones de funcionamiento que generan una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger, en todo caso, el interés público (la tranquilidad, la salud y el medio ambiente).

Por ello, de una parte, la autorización o licencia de que se trata precisa para su otorgamiento la previa tramitación de un procedimiento encaminado a la calificación de la actividad y a la constatación de que cumple los requisitos establecidos, sin que pueda comenzar el ejercicio de aquélla sin la correspondiente comprobación de funcionamiento.

De otra, la relación permanente creada con la Administración legitima a ésta para que pueda establecer medidas correctoras precisas con el fin de preservar, en todo momento, el específico interés público que debe tutelar a través de la potestad de policía que, al efecto, detenta.

En el presente ejercicio consideramos necesario llamar la atención, así mismo, sobre un fenómeno emergente en nuestros municipios: la utilización de determinados locales como lugares de reunión de peñas, donde se instalan equipos de música, televisores, etc., sin que estén debidamente acondicionados para el uso descrito.

Algunos municipios intentan derivar dicha problemática al ámbito de la jurisdicción civil, al considerar que estas actividades se encuentran excluidas del ámbito de aplicación del derecho ambiental.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que lo que determina la necesaria intervención de la Administración en estos supuestos, es el hecho de que el funcionamiento de estas actividades potencialmente produzca efectos perniciosos o susceptibles de producir molestias e incomodidades. Con la sujeción del ejercicio de estas actividades al derecho administrativo se pretende proteger el interés general, en este caso, el derecho que tienen las personas que residen en las inmediaciones de estos establecimientos a disfrutar de un medio ambiente de calidad.

Con la entrada en vigor de la nueva Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, parece que se relaja el régimen de autorización de estas instalaciones, pues de conformidad con lo establecido en el art. 58 de la misma, así como en su Anexo V, las actividades no fijas desarrolladas en períodos festivos, tales como casetas de feria o locales de reunión, tendrán como único requisito para su puesta en marcha o funcionamiento el de efectuar una mera comunicación al ayuntamiento en que las mismas se encuentren ubicadas.

Independientemente de lo expuesto, debe recordarse que el ejercicio de estas actividades continúa encontrándose sujeto a los límites acústicos 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.

Por su importancia debemos mencionar, si quiera someramente, la aprobación, durante el pasado año, de la Ley 27/2003, de 11 de noviembre, del Ruido, con la que se pretende llenar el vacío legal que suponía la inexistencia de una norma básica sobre la contaminación acústica. Su finalidad es prevenir, vigilar y reducir estas inmisiones para evitar y disminuir los daños que se derivan de las mismas.

De especial trascendencia resulta, así mismo, la aprobación de la ya mencionada Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, norma que, entre otras novedades, exonera del trámite de calificación e informe de las Comisiones de Prevención Ambiental a determinadas actividades, entre las que se encuentran las dedicadas a bares sin equipos de sonido. En estos supuestos el control de la legalidad de los proyectos presentados recae exclusivamente en la Administración local.

Este cambio, resulta criticable a juicio de esta Procuraduría del Común ya que, durante la tramitación de los diferentes expedientes de queja hemos podido constatar que, en un alto porcentaje de casos, los titulares de los establecimientos solicitan licencia para el funcionamiento de la actividad exclusivamente como bar a pesar de lo cual, y a veces desde su inicio, instalan en los locales elementos electroacústicos, con los consiguientes riesgos que esta situación ocasiona para los vecinos

colindantes, al no haberse ejecutado medida correctora alguna tendente a la insonorización de las instalaciones.

Lo más grave es que una vez que estas actividades han comenzado a funcionar con algún tipo de autorización (aunque ésta no se ajuste a la actividad realmente ejercida), en la práctica se empiezan a complicar las posibilidades de intervención administrativa, dada la apariencia de legalidad que las mismas tienen, sobre todo en aquellos municipios que carecen de los medios humanos y materiales necesarios para llevar a cabo una estricta inspección y control de este tipo de establecimientos.

Mayores riesgos aún conllevará el funcionamiento de las instalaciones que la Ley 11/2003 sujeta exclusivamente al llamado régimen de previa comunicación en el Ayuntamiento pues, en estos casos, el control de la Administración es prácticamente inexistente. Debe tenerse en cuenta que dentro de esta lista se incluyen, tal y como ya hemos señalado, los locales de reunión y las casetas de feria, actividades que, sin embargo, han sido objeto de queja como consecuencia de las molestias que genera su ejercicio.

Cabría señalar, finalmente, que la problemática de la contaminación acústica urbana debe abordarse, fundamentalmente, desde el ámbito municipal. No obstante, la competencia de la Consejería de Medio Ambiente, así como de las Delegaciones Territoriales (en materia de horarios de cierre) debe ejercerse de modo coordinado con los Ayuntamientos.

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, pueden afectar en mayor medida a las condiciones higiénico-sanitarias de los núcleos de población y del medio ambiente en general. De hecho, constituye uno de los problemas medio ambientales que más preocupa a los ciudadanos.

Estos problemas afectan tanto a las explotaciones ganaderas que se encuentran dentro de las pequeñas poblaciones rurales de nuestra Comunidad Autónoma, como a aquellas situadas en las zonas de expansión de las grandes capitales de provincia (Valladolid, León, Burgos, Salamanca), y que han quedado fuera de ordenación con la aprobación de los Planes Urbanísticos, sobre todo en localidades situadas en su área metropolitana.

Es preciso resaltar que, con frecuencia, las explotaciones se encuentran funcionando durante bastante tiempo sin las licencias establecidas legalmente y que las mismas tampoco son exigidas por las Administraciones Locales, que tienen con la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, las competencias en materia de inspección y de sanción. Además, en bastantes ocasiones, el titular de éstas tiene más de 55 años y son su medio de subsistencia hasta alcanzar la pensión de jubilación.

Todo ello aconseja establecer, en forma precisa y ordenada, las condiciones técnicas, higiénico-sanitarias y ambientales necesarias para que los impactos de este tipo de actividades desaparezcan o sean los mínimos posibles.

En este sentido, la Administración debe adoptar medidas necesarias, no sólo en relación con las nuevas explotaciones que pretendan instalarse sino también en relación con aquéllas que se encuentran en pleno funcionamiento en el momento actual.

En todos estos supuestos, 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. Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que en Castilla y León la ganadería constituye uno de los principales sectores económicos, así como la importancia del sector primario en nuestra Comunidad Autónoma, suministrador de materia prima para el desarrollo de la industria agroalimentaria, que 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.

En algunas quejas, hemos podido constatar la presencia de Ordenanzas municipales ganaderas aprobadas en diversos municipios de la provincia de Zamora que son nulas de pleno derecho, de acuerdo con la doctrina emanada de reiteradas sentencias.

Reiteramos, en conclusión, que la mejor solución consiste en mantener las ayudas económicas a los ganaderos de la Comunidad que convoca anualmente la Consejería de Agricultura y Ganadería, para que procedan al traslado de las instalaciones fuera de los cascos urbanos de las localidades, así como para la instalación de las medidas correctoras necesarias en las explotaciones. También la colaboración de los municipios en esos traslados, de acuerdo con la legislación urbanística, supone el aseguramiento del ejercicio de la actividad ganadera en los pueblos de una forma eficaz y eficiente.

3. CALIDAD DE LAS AGUAS

En este apartado, hay que advertir, en primer lugar, que son varias las Administraciones Públicas competentes en materia de aguas: la Consejería de Medio Ambiente, las Confederaciones Hidrográficas y los Municipios; todo ello exige incrementar las relaciones de coordinación y cooperación de todas las Administraciones implicadas en la defensa del dominio público hidráulico, con la finalidad de que la presencia de las mismas no sirva como vía de escape para la sanción de las infracciones contra el dominio público hidráulico.

Una de las cuestiones que más preocupan a los ciudadanos es la necesidad de conseguir un mejor control de los vertidos a los acuíferos y de los ríos que pueden causar perjuicios a la salud de todos. Estos vertidos incontrolados proceden tanto de actividades industriales como de explotaciones agropecuarias, destacando la contaminación de nitratos en los acuíferos de la provincia de Segovia.

Es preciso establecer convenios de cooperación entre los ayuntamientos y las entidades locales menores para que las pequeñas poblaciones incrementen la calidad del agua destinada al abastecimiento y para que no existan discrepancias en la financiación que impidan un adecuado mantenimiento de las instalaciones de depuración de las aguas.

Asimismo, en la construcción de Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales para núcleos de población, debe procederse a la colaboración de todas las Administraciones Públicas implicadas (Ayuntamiento, Consejería

de Medio Ambiente y Confederación Hidrográfica) para que sean adecuadas a los usos del agua. Las estaciones deben construirse con la convicción de que serán suficientes para asegurar un suministro de agua potable de calidad, asegurándose la financiación suficiente para la dotación de los medios precisos y su mantenimiento.

4. DEFENSA DEL MEDIO NATURAL

Este año ha sido aprobada la legislación en materia de montes que ha adaptado la legislación estatal en esta materia y en incendios forestales al Derecho comunitario y al reparto competencial establecido en la Constitución Española. Por lo tanto, Castilla y León debe desarrollar estas materias –montes e incendios forestales- junto con la de vías pecuarias, en el plazo más breve posible, para que así se configure definitivamente la legislación de desarrollo autonómico en esta materia.

El problema más generalizado sigue siendo el de los aprovechamientos de Montes de Utilidad Pública, que pueden llegar a impedir el libre acceso de los vecinos de las localidades a los caminos de uso público y a las fuentes comunales.

Asimismo, hemos de instar a la Consejería de Medio Ambiente a que tome medidas para evitar -en la medida de lo posible, ya que, en algunas ocasiones, no es posible su prevención- daños a las propiedades públicas y privadas en pequeños municipios de montaña, causados por desprendimientos de rocas de gran tamaño de los montes cercanos.

A su vez, las vías pecuarias aportan una gran riqueza al patrimonio cultural y ambiental de esta Comunidad Autónoma, que cuenta con una de las redes de vías pecuarias más amplias de nuestro país e implican necesariamente una singular responsabilidad de la Administración Autonómica en orden a su protección y defensa; siendo uno de los instrumentos con que cuenta aquélla para desarrollar eficazmente esa labor 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 en la defensa de las vías pecuarias, instando 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 que se dan como consecuencia del incremento de las actividades turísticas.

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.

Insistimos en la necesidad de llevar a cabo una mayor protección de los Espacios Naturales, fundamentalmente el inicio de la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales -con el fin de evitar que se lleven a cabo actividades económicas que pudieran suponer un peligro para

la conservación de estos espacios naturales- en coordinación con las administraciones locales.

Asimismo, seguimos haciendo hincapié en la necesidad de agilizar los trámites administrativos, en los que se requiera la autorización del órgano administrativo que gestiona el Espacio Natural, para así dotar de mayor seguridad jurídica al desarrollo de las actividades económicas por los particulares.

6. CAZA

Continuamos 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 ayudaría a una mejor pormenorización, concreción y desarrollo 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 no sólo a la Administración Autonómica sino también 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, necesitados, con carácter general, de una mayor garantía de regularidad formal.

Igualmente, el párrafo anterior es predicable de los procesos de adjudicación de los cotos de caza por las entidades locales a particulares, que crea conflictos entre los cazadores y los propietarios de fincas rústicas.

Por último, hemos de constatar que bastantes quejas se centran en la actividad sancionadora de la Administración autonómica en la que normalmente no existe irregularidad alguna, aunque, en algunas ocasiones, se ha producido una inactividad administrativa que ha imposibilitado el ejercicio de la potestad sancionadora incurriendo en una arbitrariedad administrativa, cuyo ejercicio -no debemos olvidarlo-, prohíbe nuestra Constitución.

7. PESCA

En este apartado se vuelve a insistir, al igual que en el dedicado a la caza, en la conveniencia de un desarrollo reglamentario de la Ley 6/92, de Pesca y de la Protección de los Ecosistemas Acuáticos para la aclaración de los posibles problemas que pudieran surgir. Por lo demás, no se ha constatado irregularidad alguna en este sector de la actividad administrativa.

8. INFORMACIÓN AMBIENTAL

Por lo que respecta a la información ambiental, se vuelve a observar que, en demasiadas ocasiones, se produce un considerable retraso por parte de las Administraciones públicas a la hora de contestar las peticiones de aquélla, sobrepasando el plazo de tres meses establecido en la norma, lo que distorsiona el ejercicio efectivo de este derecho a los ciudadanos y asociaciones que lo solicitan. Las administraciones deben tener siempre en cuenta que la facultad de decisión en la elección del medio para facilitar esta información la tienen los solicitantes, y no la administración, como desafortunadamente esta institución ha tenido la oportunidad de comprobar.

Igualmente, la Administración autonómica debe establecer mecanismos ágiles de remisión de estas solicitudes de información ambiental desde los distintos Servicios Territoriales a la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, para evitar estas demoras innecesarias.

En este campo, esta Procuraduría quiere recordar que el ámbito de aplicación de este derecho se extiende a todos los ciudadanos que lo soliciten, sin que la consideración de funcionarios públicos -y, por lo tanto, sujetos a un régimen de sujeción especial- pueda ser un requisito invalidante para el ejercicio de este derecho.

Por último, queremos hacer mención a la obligación que incumbe a las Administraciones locales con competencias medioambientales (Ayuntamientos, Mancomunidades de municipios, y Juntas Vecinales) de facilitar la información solicitada en el plazo y forma establecidos y en el marco de sus competencias.

ÁREA D

EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

1. EDUCACIÓN

Desde la puesta en funcionamiento de la Institución del Procurador del Común viene siendo habitual que los ciudadanos recurran a la misma para denunciar problemas concernientes a la educación en sus dos vertientes: no universitaria y universitaria, aunque son más frecuentes las primeras.

Así, destacan las quejas referidas a la insuficiencia de la oferta de plazas en zonas determinadas, relativas, en su mayoría, a educación infantil, menos numerosas en educación primaria y ninguna en educación secundaria.

Siguiendo la misma tendencia de años precedentes, los procesos de admisión y matriculación de alumnos en los centros docentes generan un

significativo número de reclamaciones, presentadas mayoritariamente por colectivos, fundamentalmente por asociaciones de padres y madres.

Persisten, aunque cuantitativamente hayan disminuido, los escritos de queja a través de los cuales se constata la existencia de centros escolares deteriorados, ya sea por su antigüedad o por su mal uso. Se reclaman con verdadera vehemencia mayores dotaciones presupuestarias que mejoren el estado de conservación de los mismos.

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. Observamos, que 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 entre la administración autonómica y la local.

Esta institución ha podido comprobar, del mismo modo, cómo con 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 de conformidad con lo establecido en el art. 25.2-n de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), aduce la imposibilidad de abordar la inversión que requiere este tipo de actuaciones. Consecuentemente con ello expresan su dificultad a la hora de aceptar nuestras resoluciones, ya que alegan que la

realización de las obras excede, con mucho, las posibilidades y recursos económicos de que disponen.

En el presente ejercicio se han presentado, asimismo, quejas en relación con los servicios complementarios, más concretamente el servicio de transporte escolar. Ciertamente este servicio únicamente es obligado para la administración cuando se refiere a los niveles de enseñanza obligatoria, y siempre que concurren determinadas circunstancias. Sin embargo 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.

En el ámbito de la educación universitaria debemos reflejar una disminución en la conflictividad. Es habitual que los universitarios que acuden a esta Procuraduría lo hagan en búsqueda de soluciones a problemas que les 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.

Es de resaltar el alto nivel de colaboración de las Universidades públicas de la Comunidad Autónoma con el Procurador del Común.

En materia deportiva, hemos de reseñar que el número de quejas recibidas sobre el particular ha sido sensiblemente inferior al año pasado y en la mayoría se plantearon cuestiones que excedían de nuestra competencia supervisora.

2. EDUCACIÓN ESPECIAL

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 Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre de Calidad de la Educación.

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.

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 estos alumnos. Al menos en lo que se refiere a la presencia de profesionales especializados en los centros, organización eficaz y gratuidad del transporte escolar.

Es motivo de preocupación que los recursos existentes no sean suficientes (como se ha demostrado en algunos casos aislados); así como la

escasa celeridad que a veces se ha observado en la aplicación de los mismos.

Es necesario que se dé a los a.c.n.e.e. una respuesta educativa especializada, según los casos, atendiendo principalmente a las etapas de Infantil y Primaria, en las cuales se observan mayores carencias.

Es urgente establecer sistemas de coordinación entre las Consejerías de Familia e Igualdad de Oportunidades y de Educación para garantizar la adecuada atención, coordinación interinstitucional y seguimiento conjunto de la evolución y desarrollo de las posibilidades educativas de los niños hipoacúsicos.

Sorprende el hecho de que los centros escolares a que nos dirigimos, en relación con las condiciones de accesibilidad, se refieran con frecuencia a la circunstancia de que el plazo establecido en la Ley sobre Accesibilidad no ha transcurrido y a que la obligación por tanto no es exigible, sin aludir en absoluto a las previsiones de la legislación educativa en relación con esta cuestión. Por lo que sería útil que la Administración educativa organizara una campaña informativa al respecto.

Parece oportuno mencionar una reclamación que se presentó a finales del curso 2002-2003, y en la que se aludía a la situación escolar de un alumno de ocho años, totalmente sordo, que carecía en su centro escolar (centro de integración preferente de sordos en la provincia) de la ayuda de un interprete de signos. Se ponía de manifiesto en el citado expediente la

total ausencia de comprensión de las enseñanzas impartidas y consecuentemente el nulo aprovechamiento del alumno.

La Consejería de Educación acordó aceptar la resolución en virtud de la cual se recomendaba la prestación de la ayuda necesaria, comunicando su decisión de, una vez averiguadas las razones que motivaron las supuestas carencias en la atención educativa del alumno, acudir a subsanarlas aportando los apoyos necesarios.

Sin embargo, el autor de la queja, al comienzo del curso siguiente, indicó a esta Procuraduría que persistía la situación de inactividad del niño por la falta de la ayuda reclamada, con el correspondiente retraso para su aprendizaje; lo que inmediatamente se comunicó a la Consejería recordándole su aceptación formal de la resolución y el cumplimiento de la misma. Una semana después, se comunicó a esta Procuraduría la asignación de un intérprete de signos con sesiones de cuatro horas diarias.

3. CULTURA

El proceso de degradación que siguen sufriendo muchos de los bienes que integran el patrimonio histórico, especialmente aquellos que conforman la riqueza monumental, exige rescatarlos del olvido que, desde tiempo atrás, ha provocado la desidia y el desinterés de sus propietarios y poderes públicos.

El desarrollo de una eficaz función de tutela -con las especialidades que cada régimen de protección imponga- de todos los bienes que posean

valores propios, deberá orientarse hacia la eliminación de la pasividad administrativa en el ejercicio de las medidas previstas para asegurar la protección de los bienes declarados de interés cultural, frente al indeseado incumplimiento de los deberes inherentes a la propiedad. Se debe garantizar también la protección de aquellos bienes que, aun cuando no hayan sido objeto de una especial declaración, demandan un seguimiento cercano e inmediato en cumplimiento del objetivo de conservación exigido en la legislación vigente procediendo, en caso de gozar de un valor especial, a su declaración de forma individualizada como bien de interés cultural, para la aplicación de una protección singular y la imposición de las obligaciones o exigencias derivadas de tal condición.

Pero el éxito de esta acción de protección y puesta en valor del patrimonio cultural de Castilla y León no dependerá sólo del proceso de rehabilitación o restauración de la amplia y variada riqueza cultural. También será preciso un riguroso control por parte de los órganos competentes para impedir la realización de proyectos que, por no estar amparados en la legalidad, constituyan importantes abusos desde el punto de vista histórico y cultural.

Es en este ámbito en el que una efectiva política de protección del patrimonio histórico pasa por su conexión con la ordenación urbanística de forma que junto a la competencia autonómica, para conseguir el ajuste de las obras al interés cultural, histórico y artístico, se ejerza la competencia

municipal para el sometimiento de las intervenciones a la legalidad urbanística.

No debe olvidarse, sin embargo, que la imposición a los particulares de sobrecargas económicas puede provocar conductas encaminadas a eludir los deberes de protección y conservación establecidos.

Se ha entendido, así, en el ámbito del patrimonio arqueológico, que la necesidad de arbitrar alguna medida que estimule la actividad proteccionista, debe pasar por un reparto equitativo de la carga financiera que implica la realización de intervenciones de esta tipología.

Se estima, por ello, que el coste de las que deban realizarse cuando aparezcan restos de valor histórico durante la ejecución de obras debe correr -al menos parcialmente- por cuenta de la propia administración, paliando el coste añadido que para los particulares implica la financiación de este tipo de actividades, dado el deber de conservación y protección que deriva del valor histórico o artístico de los restos hallados y sin olvidar su consideración como bienes de dominio público conforme a la normativa vigente.

Se ha instado de oficio la modificación del art. 28.2 de la Ley 45/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, el cual establece la posibilidad de dejar sin efecto las prohibiciones del art. 26.4 (queda prohibido dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres), previa autorización

administrativa del órgano competente, si no hubiere otra solución satisfactoria, cuando concurren determinadas circunstancias.

La modificación solicitada pretende que se incluya la posibilidad de que puedan quedar sin efecto las prohibiciones del art. 26.4, previa autorización administrativa, para prevenir perjuicios importantes al patrimonio histórico-artístico. De esta forma se extendería al mismo el nivel de protección que la citada Ley dispensa a los cultivos, el ganado, los bosques, la pesca y la calidad de las aguas.

También se ha instado de oficio la correspondiente modificación de la legislación reguladora del Patrimonio Nacional a fin de que algunos de los vocales del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional lo sean en calidad de representantes de las Comunidades Autónomas en las que radiquen bienes integrantes del citado Patrimonio. En la línea de la conveniencia de esa representación se citaba el Consejo del Patrimonio Histórico el cual, de acuerdo con la legislación de Patrimonio Histórico, estará compuesto, además de por su Presidente, por un vocal en representación de cada Comunidad Autónoma.

Con motivo de las obras de reforma y nueva edificación llevadas a cabo en varios inmuebles de la calle Ruiz de Salazar de León, se procedió por esta Institución al inicio de una actuación de oficio registrada con la referencia **OF/71/00**. Dichas obras (consolidadas o en proceso de ejecución, y con la finalidad de ampliar la superficie construida y habitable para viviendas) se habían adosado y/o sobrevolado la Muralla de León.

Las gestiones de investigación se dirigieron a determinar la legalidad de las citadas obras. Ello teniendo en cuenta la afectación de la zona por el Plan Especial de Ordenación, Mejora y Protección de la Ciudad Antigua de León, aprobado en virtud de su declaración como Conjunto Histórico, y la consideración como Bien de Interés Cultural de la Muralla de León, con la categoría de Monumento Histórico-Artístico (Decreto 3 de junio de 1931).

A la vista de la documentación remitida, esta Procuraduría, en su día, consideró que los hechos descritos pudieran ser constitutivos de un delito contra la ordenación del territorio tipificado en el art. 319.1 del vigente Código Penal, motivo por el cual se remitió al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de León escrito poniendo de manifiesto los hechos así como las consideraciones jurídicas que se estimaron oportunas..

Con posterioridad, se recibió del Juzgado de Instrucción nº 4 de León copia del auto por el que se decreta el sobreseimiento por considerar que los hechos no son constitutivos de infracción penal.

En el año 2002 se procede al inicio de una nueva actuación de oficio registrada con el número de referencia **OF/130/02**.

Efectuado el estudio de la información remitida por parte de las distintas administraciones implicadas, se formularon por esta Procuraduría sendas resoluciones tanto al Ayuntamiento de León como a la Consejería de Cultura y Turismo.

Al Ayuntamiento de León se le indicaba la obligación, desde el punto de vista urbanístico, de iniciar los correspondientes procedimientos de restauración de la legalidad urbanística y sancionadores, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5/1999, de Urbanismo.

También se ponía de manifiesto al Ayuntamiento la necesidad, tras comprobar la situación administrativa de los establecimientos comerciales ubicados en la C/ Ruiz de Salazar, de proceder a la clausura inmediata de aquellos que estén funcionando sin licencia ambiental, así como de iniciar los correspondientes expedientes sancionadores contra los titulares de dichos establecimientos, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Por otro lado, se solicitó a la Consejería de Cultura y Turismo la adopción de determinadas medidas, así como la depuración de las responsabilidades a que hubiere lugar. Asimismo, se ponía de manifiesto la necesidad de extremar las cautelas con el fin de impedir futuras intervenciones que afecten a la Muralla de León y que supongan la alteración de sus valores arquitectónicos, históricos y artísticos.

Al cierre de este informe se está a la espera de recibir contestación al respecto por las administraciones implicadas.

ÁREA E

INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

1. INDUSTRIA

La preocupación de los castellanos y leoneses en esta materia ha quedado circunscrita principalmente a cuestiones referentes a la seguridad, denunciando la falta de atención de la administración autonómica y local (en la parte que les corresponde) ante las reclamaciones y/o denuncias presentadas por los ciudadanos. Se constata, a raíz de los casos investigados por esta Procuraduría, que la administración pública viene delegando de manera abusiva y sistemática las funciones de inspección y control que le corresponden en las propias empresas titulares de las instalaciones contra las que se presentan reclamaciones, confiando en el contenido de lo expuesto por las mismas, sin que técnicos administrativos procedan a la corroboración y/o contraste de lo sostenido por las partes implicadas y procediendo al archivo de las reclamaciones sin más.

Hemos de añadir, además, que una de las causas por las que no se vienen ejercitando las facultades inspectoras de una manera adecuada por algunas Delegaciones Territoriales se debe a la insuficiencia de medios materiales y técnicos. Resultaría aconsejable, en aras a la consecución de una mejora en su funcionamiento, estudiar previamente las necesidades de

aquellos Servicios Territoriales que dispongan de una menor dotación personal y material.

2. COMERCIO

Somos conscientes de las limitaciones materiales y técnicas que muchos ayuntamientos tienen en relación con el ejercicio de la venta ambulante en las localidades rurales de nuestra Comunidad Autónoma, cuya población tiene una edad media muy avanzada y con limitaciones motoras propias de la edad. Pero entendemos que ello no puede ser excusa para mantener una postura de transigencia ante situaciones ilegales, como hemos expuesto en el presente informe, ya que a ellos les corresponde articular los mecanismos adecuados que aseguren el cumplimiento de la ley, aún cuando nos encontremos ante un problema difícil de erradicar, dado lo arraigado de este tipo de modalidad de venta en las localidades más pequeñas de nuestra Comunidad.

La inactividad ante el ejercicio de dicha actividad sin ningún tipo de control implica, no solamente un fraude fiscal y tributario, sino también el fomento de una situación de competencia desleal en detrimento de los intereses comerciales de los titulares de los establecimientos abiertos en pequeñas localidades que cumplen con todos los requisitos legalmente establecidos.

Por ello, se hace necesario concienciar a las administraciones locales, sobre todo a las más pequeñas, de la necesidad de conjugar, de

manera equilibrada, las actividades comerciales de venta ambulante y venta a domicilio con la venta en establecimientos comerciales; ello con la finalidad de satisfacer los diversos intereses implicados en las operaciones comerciales con absoluto respeto a la legalidad vigente.

3. TURISMO

A pesar de que, a priori, puede pensarse que los conflictos que surgen entre viajeros, establecimientos hosteleros y agencias de viajes son cuestiones cuya resolución corresponde únicamente a nuestros tribunales de justicia, no debemos olvidar que la administración pública no puede mantenerse al margen, ya que a ella le corresponde, según la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, y demás normativa que la desarrolla, ejercitar, entre otras, las facultades inspectoras y sancionadoras.

A raíz de las reclamaciones que han sido planteadas ante esta Institución, nos hemos visto en la necesidad de recordar a la Administración Autonómica el deber y la obligación que tiene de tramitar los correspondientes expedientes administrativos tras la recepción de las reclamaciones presentadas por los usuarios; debiendo mostrar particular interés cuando se trata de denuncias presentadas por posibles irregularidades acaecidas en viajes organizados por la Gerencia de Servicios Sociales en el denominado “Club de los 60”.

4. CONSUMO

A la vista de las reclamaciones tramitadas por el Procurador del Común podemos afirmar que la administración pública tiende a inhibirse en sus funciones, aduciendo de manera habitual que se trata de cuestiones entre particulares cuya resolución compete a la administración de justicia, por lo que procede al archivo de la reclamación sin constatar si se ha producido o no una vulneración de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre.

Hemos de insistir en que las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas dentro de nuestro ámbito territorial vienen desempeñando, de manera importante, tanto la defensa de los intereses propios de sus asociados como la de aquellos consumidores y usuarios ajenos, incluyendo además la información y educación de los mismos.

Estas asociaciones están constituidas legalmente y tienen como objetivos prioritarios representar a sus asociados y defender los intereses generales de los consumidores y usuarios ante quien corresponda (administración, tribunales, etc.). Además tienen como finalidad hacer presión ante la administración para la mejora de su funcionamiento.

Sin embargo, como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo desde esta Institución, podemos afirmar que no se les da la importancia que les corresponde y no se les reconoce, en muchas ocasiones, la legitimidad que por ley tienen en sus intervenciones ante las administraciones públicas, tanto autonómicas, provinciales, como locales. Ello queda demostrado por el hecho de que, año tras año, las mismas se ven en la necesidad de acudir y

solicitar la intervención del Procurador del Común ante el silencio de las administraciones a las que dirigen sus reclamaciones, solicitudes, alegaciones, peticiones aclaratorias, etc.

Cierto es que durante el presente año se ha visto reducido el número de reclamaciones presentadas por este tipo de asociaciones, circunstancia que puede ser interpretada de manera positiva.

ÁREA F

AGRICULTURA Y GANADERÍA

El mandato dirigido a los poderes públicos en el art. 130 CE, para que aquéllos atiendan especialmente a la modernización de la agricultura y de la ganadería, se traduce para una Comunidad Autónoma como Castilla y León, donde se mantiene la especial relevancia en términos relativos del sector primario en su estructura productiva, en una amplia actuación pública relativa a la actividad agrícola y ganadera.

La adecuación de dicha actuación a los fines que deben ser perseguidos por la Administración en relación con este sector, y su conformidad con el ordenamiento jurídico, son los objetivos que en este

ámbito ha perseguido la intervención de este Procurador del Común en sus actuaciones tanto a instancia de los ciudadanos como de oficio.

Un año más, y ya viene siendo una constante, los procedimientos de concentración parcelaria han sido el marco donde con más frecuencia se han suscitado los conflictos entre los ciudadanos y la Administración autonómica que ha conocido este Procurador del Común, en relación con la actuación pública referida al sector primario. No es de extrañar esta circunstancia si tenemos en cuenta los efectos que sobre el derecho de propiedad de los agricultores tiene aquel procedimiento.

Las principales cuestiones relacionadas con los procedimientos de concentración parcelaria, sobre las que se ha pronunciado esta Procuraduría en el año 2003, formulando las correspondientes resoluciones a la Administración, son las siguientes:

La primera de ellas se encuentra relacionada con los aspectos formales del procedimiento de ordenación de la propiedad rústica. En este sentido, ha sido necesario poner de manifiesto una vez más que, con sus peculiaridades propias, el procedimiento de concentración parcelaria es un procedimiento administrativo y como tal se sujeta a las normas propias de éste.

En este sentido, esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Agricultura y Ganadería mostrándole la irregularidad del mecanismo revisor de un acuerdo de concentración parcelaria utilizado. En efecto, habiendo procedido la Administración autonómica a la simple rectificación

de errores de un acuerdo, para esta Procuraduría la modificación operada había afectado de una forma sustancial a la parte dispositiva del acto, puesto que tenía como efecto privar al autor de la queja de uno de los derechos integrantes de la esfera jurídica delimitada por el acuerdo de concentración. Era otro, en consecuencia, el procedimiento al que debía acudir la Administración.

Aun cuando la resolución indicada no fue aceptada por la Consejería de Agricultura y Ganadería, esta Procuraduría continuará velando por el respeto de los derechos de los propietarios afectados por los procedimientos de concentración parcelaria, no sólo como propietarios, sino también como interesados en un procedimiento administrativo.

Asimismo, es destacable la conflictividad que en el año 2003 han generado las obras vinculadas a procedimientos de concentración parcelaria. En efecto, proyección, ejecución y conservación de las mismas han dado lugar a pronunciamientos adoptados por este Procurador del Común en defensa de los derechos de los ciudadanos.

Así, en cuanto a la proyección de este tipo de obras fue posible alcanzar una solución parcial, tras la intervención de esta institución, del conflicto planteado en relación con la infraestructura de puentes y de caminos de una zona de concentración de la provincia de Zamora. En cualquier caso, la discrecionalidad técnica de la que dispone la Administración a la hora de proyectar y diseñar este tipo de obras impide

que la intervención de esta Procuraduría pueda sustituir el criterio adoptado por la Administración al respecto.

La ejecución de obras de concentración parcelaria, como la de cualquier otra obra pública, puede producir daños patrimoniales a los particulares y generar la obligación de la Administración actuante de indemnizar aquéllos. Así lo puso de manifiesto esta Procuraduría a la Administración autonómica, en relación con la ejecución de una obra vinculada al procedimiento llevado a cabo en una zona de León, instando a aquélla a que iniciara de oficio el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Por último, también en el año 2003, fue necesario, a instancia de un ciudadano, formular una resolución, en este caso a una Entidad local, en relación con la adecuada conservación de una obra de concentración parcelaria, en concreto, de un camino rural de servicio.

Íntimamente relacionado con la ordenación de las explotaciones agrarias se encuentra la administración del agua y del dominio público hidráulico. Pues bien, aunque el grueso de las competencias relacionadas con esta materia residen en las confederaciones hidrográficas u organismos de cuenca y, por delegación de éstas, en las comunidades de usuarios (organismos todos ellos vinculados a la Administración estatal), esta Procuraduría en el año 2003 ha admitido a mediación las quejas presentadas por los ciudadanos en este ámbito, en el ánimo de contribuir en la búsqueda de soluciones a las cuestiones controvertidas planteadas. En

concreto, en tres de esas quejas, tras la intervención de esta Procuraduría fue posible alcanzar una solución satisfactoria para el ciudadano.

Finalizadas las conclusiones relativas al contenido de las actuaciones desarrolladas en el ámbito del desarrollo rural, cabe hacer referencia a las intervenciones llevadas a cabo por esta Procuraduría en materia de sanidad animal, las cuales han tenido lugar, fundamentalmente, de oficio.

En efecto, de oficio esta Institución se dirigió a la Administración autonómica en relación con la problemática originada por la existencia de doscientas cincuenta vacas sueltas, aproximadamente, en el término municipal de Llamas de Cabrera, provincia de León, y por las medidas que en su día adoptó la Administración autonómica para proceder a su captura y sacrificio.

En aquella resolución el Procurador del Común, además de recomendar las medidas singulares dirigidas a poner fin a la situación concreta investigada, recomendó que, con carácter general, en relación con situaciones análogas a la que había dado lugar a la actuación de oficio, se procediera en la forma dispuesta en el ordenamiento jurídico, es decir, requiriendo inmediatamente a los propietarios de explotaciones ganaderas el cumplimiento de su obligación de atención y vigilancia de las mismas y, en caso de desatención a los requerimientos, imponiendo a aquéllos las sanciones que correspondan. En caso de que tales medidas resulten infructuosas, la Administración competente debe asumir la responsabilidad

de la captura y destrucción de los animales por razones de salubridad pública y seguridad, acudiendo a la autorización de abatimiento de los animales, únicamente cuando se hayan agotado otras posibilidades de actuación menos cruentas y habiendo persistido suficientemente en la ejecución de las referidas medidas.

La resolución formulada fue aceptada íntegramente por las consejerías destinatarias de la misma, actitud ésta que es de esperar tenga su trascendencia práctica en el hecho de que no se repitan situaciones como la descrita, peligrosas tanto para la sanidad de la cabaña ganadera de la zona como para la seguridad de las personas que en ella residan.

Entrando en el ámbito del fomento de las actividades agrícolas y ganaderas a través de la convocatoria, tramitación y resolución de ayudas económicas, cabe señalar que esta Procuraduría se ha pronunciado en relación con las mismas, tanto desde un punto de vista formal o procedimental, como material o de contenido.

En primer lugar, en relación con las ayudas agrícolas, en sentido estricto y desde un punto de vista formal, esta Procuraduría, ya inició en el año 2002 una actuación de oficio dirigida a verificar el grado de eficacia en la tramitación, resolución y gestión 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.

Como resultado de la investigación llevada a cabo, se observó que un número relevante de solicitudes de ayuda presentadas en el año 2002 aún no había sido objeto de resolución, motivo por el cual se formuló una resolución a la Administración autonómica en orden a que se procediera a resolver expresamente aquellas solicitudes.

Por su parte, desde un punto de vista material, un año más es necesario referirse a la problemática referida a la protección de los ganaderos de la Región frente a los daños causados por los lobos o perros asilvestrados.

También en el año 2003, el Procurador del Común ha tenido que pronunciarse, a instancia de los ciudadanos, en relación con diversas cuestiones relacionadas con la problemática citada. En concreto, se formularon dos resoluciones a la Consejería de Medio de Ambiente, instando a este organismo, de un lado, a agilizar la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados como consecuencia de los daños causados en las reservas regionales de caza por la acción, entre otros animales, del lobo, y el abono de la indemnización que corresponda, contemplando ésta no sólo el daño emergente, sino también el lucro cesante; y, de otro, la inclusión en las juntas consultivas de las reservas regionales de caza de un representante, al menos, de las organizaciones profesionales agrarias.

Ambas resoluciones fueron aceptadas, lo cual espero contribuya a solucionar esta problemática y a conseguir el objetivo de la plena

compatibilidad entre la protección del lobo y la defensa del patrimonio de los ganaderos de la región.

Finalmente, también se integra dentro del área de agricultura y ganadería la actuación de los poderes públicos en orden a garantizar el respeto, la protección y la defensa de todos los seres vivos, en general, y de los animales más próximos al hombre, en particular.

En este ámbito las resoluciones formuladas por este Procurador del Común fueron dirigidas, fundamentalmente, a garantizar el adecuado ejercicio de las competencias de las administraciones competentes en orden a resolver la situación de los animales abandonados y a garantizar que los animales de compañía se encuentren en buenas condiciones higiénico-sanitarias.

Así, en primer lugar, esta Procuraduría adoptó una resolución en relación con la gestión por parte de las entidades locales de la recogida y mantenimiento de los animales abandonados hasta que sean recuperados, cedidos o sacrificados. En la misma se procedió a instar a un Ayuntamiento de la provincia de León a que, con carácter general, llevara 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 y, en relación con el abandono singular denunciado en la queja, a que manifestara a la Diputación Provincial de León la situación existente y la imposibilidad

material del Ayuntamiento de proceder a la recogida de los animales abandonados.

La resolución indicada fue objeto de aceptación por el Ayuntamiento destinatario de la misma.

Por otra parte, en relación con las condiciones higiénico-sanitarias de los animales, también a instancia de un ciudadano, se formuló una resolución a una Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en orden a que procediera a ejercer debidamente sus facultades sancionadoras e inspectoras con la finalidad de garantizar aquéllas.

En fin, el Procurador del Común en el año 2003 ha continuado desarrollando su labor de defensa de los derechos de los ciudadanos, en este singular aspecto relacionado con los animales de compañía.

ÁREA G

TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

1. TRABAJO

Este año no se ha presentado ninguna queja referida a conflictos colectivos laborales en nuestra Comunidad Autónoma, congratulándonos por la solución definitiva del conflicto de la empresa Galletas Fontaneda,

S.A., que afectó la comarca de Aguilar de Campoo, y en la que, como se recordará, esta Procuraduría del Común intervino, a instancia de parte, dentro de su marco de actuación.

Se han presentado quejas sobre el funcionamiento de los mecanismos de selección tanto de alumnos, como de monitores, en los Talleres de Empleo de distintas provincias de nuestra Comunidad Autónoma. Es preciso reforzar los principios de igualdad de oportunidades en el acceso a estos cursos de formación, que sirven para que los ciudadanos puedan conseguir un empleo de mayor calidad. Igualmente, es preciso reforzar los mecanismos de control sobre el desarrollo y el material que se facilita en dichos cursos por la Administración laboral.

Por otro lado, se ha ampliado el horario de atención en las Oficinas de Empleo para la renovación de la tarjeta de demanda o mejora de empleo, ya que antes de la transferencia este horario era de 9 a 11 mientras que, en la actualidad, el horario debe ser el general para todas las oficinas de registro y atención al ciudadano, tal como establece el Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Por último, es necesario agilizar la tramitación de los expedientes de sanción por infracción de la legislación de riesgos laborales, ya que esa demora repercute en la tramitación del recargo que reconoce el Instituto

Nacional de la Seguridad Social a las prestaciones a familiares en caso de fallecimiento del trabajador.

2. SEGURIDAD SOCIAL

En lo que respecta a este apartado, poco podemos decir, al ser ésta una competencia estatal, y remitirse todas las quejas presentadas al Defensor del Pueblo.

Sólo queremos destacar brevemente dos aspectos respecto a las quejas presentadas: el mantenimiento del número de quejas referidas a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y la actuación referida a la modificación de las condiciones de las prestaciones que perciben los afectados por el síndrome tóxico.

Así, los problemas de coordinación entre las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social y estas Mutuas, en la calificación de las enfermedades, supone 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, es de esperar 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, que obliga a un estudio de la situación de los afectados por el

síndrome tóxico, en orden a establecer una cobertura económica y social para aquellos que, tras percibir la indemnización de daños y perjuicios, se encuentren en situación de especial necesidad, 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.

En febrero del año 2003 se presentó una queja registrada con el número de referencia **Q/470/03**. En ella se aludía a un expediente tramitado -al amparo del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la Federación Rusa- por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

La persona reclamante, de origen español, fue desplazada, siendo menor de edad, al territorio de la ex URSS como consecuencia de la guerra civil española.

A la vista de la documentación que obraba en esta Procuraduría, parecía que el expediente tramitado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se encontraba, en ese momento, pendiente de resolución ya que por parte del Fondo de Pensiones de la Federación Rusa no se había remitido el correspondiente certificado sobre la condición de pensionista de dicha persona así como sobre la cuantía de la pensión percibida. En virtud de lo expuesto, este Procurador se dirigió tanto del Defensor del Pueblo de la Federación Rusa como al Fondo de Pensiones Ruso con fecha 27 de marzo de 2003. También, y con fecha 2 de julio de 2003, al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Con posterioridad a nuestras actuaciones, se recibió una comunicación del Instituto Nacional de la Seguridad Social en la cual se ponía de manifiesto que se había resuelto aprobar la prestación de jubilación.

En otro orden de cosas, y con independencia de los cambios experimentados en la sociedad española y del considerable incremento de las uniones de hecho, el legislador no las contempla aún en ciertas disposiciones legales y no les reconoce, en consecuencia, determinados efectos jurídicos.

Así, el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social excluye al conviviente de una unión de hecho del derecho a la pensión de viudedad y el Código Civil a este mismo conviviente como sucesor legal.

Por ello, se consideró procedente dar traslado con fecha 21-7-2003 al Defensor del Pueblo de las anteriores consideraciones por si, a la vista de las mismas, resultare procedente iniciar por parte de esa Institución algún tipo de actuación tendente a la modificación de dichos textos legales. Y ello en el sentido de reconocer una pensión equivalente a la prestación por viudedad a la persona que hubiese convivido de forma permanente con el causante, así como para considerar al conviviente como sucesor en caso de inexistencia de testamento.

El titular de la Defensoría del Pueblo comunicó al Procurador del Común que, precisamente por aquellos días, se había dirigido a la Comisión No Permanente para la valoración de los resultados obtenidos

por el Pacto de Toledo, proponiendo modificaciones en la normativa reguladora de la Seguridad Social.

De ello nos congratulamos, aunque sigue pareciéndonos oportuna una modificación, así mismo, del Código Civil en el sentido reseñado.

3. SERVICIOS SOCIALES

3.1. Servicios Sociales básicos

Esta Procuraduría considera necesario insistir en la necesidad de que se arbitren las ayudas económicas adecuadas para los emigrantes mayores de 65 años de edad retornados de países iberoamericanos. Éstos no pueden percibir ninguna pensión de jubilación en su modalidad no contributiva, al no cumplir el requisito de la residencia, y, en la actualidad, disponen de pensiones exiguas de estos países. Se trataría de materializar el compromiso manifestado por la Gerencia Regional de Servicios Sociales de proporcionar una ayuda periódica dirigida a los mayores de 65 años que, cumpliendo todos los requisitos para percibir una Pensión no contributiva, no cumplan el requisito legal previsto de residencia en España.

3.2. Igualdad de oportunidades

El problema de la vivienda se ha puesto de relieve de manera insistente por el colectivo de personas discapacitadas. Se trata, con carácter general, de personas de cierta edad, minusválidas físicas o con ciertas

reducciones de movilidad, propietarias de viviendas cuyas construcciones de más de treinta años no cuentan con ascensor ni con espacio que permita incorporarlo.

La edad y nivel económico de muchos propietarios, hacen prever que las quejas por este motivo irán aumentando. Por ello es urgente acometer por parte de la Junta de Castilla y León un estudio generalizado de las posibles soluciones, acompañado de ayudas que permitan, incluso, facilitar a los propietarios, en ciertas circunstancias, el acceso a una nueva vivienda.

Muchos ciudadanos han puesto de manifiesto las malas condiciones de su vivienda y la imposibilidad de atender a ciertas reparaciones y mejoras al carecer de otros ingresos que su pensión. Sería interesante que se establezcan ayudas que, como complementarias a la eliminación de barreras, contribuyan a facilitar reformas que aseguren un mínimo de confortabilidad, como la instalación de calefacción. Ello posibilitaría así la permanencia en el propio domicilio, tanto de personas discapacitadas como de nuestros mayores.

Una vez que las calles y plazas -sobre todo si su remodelación es relativamente reciente- permiten el paso de viandantes que han de moverse en silla de ruedas o contando con otras ayudas similares, constituye con frecuencia objeto de reclamaciones la existencia de escalones en la entrada de los locales de establecimientos de hostelería y locales comerciales. Lo

que resulta más sorprendente es que esto ocurre en edificios nuevos, que por la fecha de su construcción, están sujetos a la legislación específica.

En relación con este aspecto puede decirse que los ayuntamientos son particularmente remisos a facilitar una información exhaustiva, sobre todo si se trata de conocer la actuación inspectora de los servicios municipales.

En relación con la introducción en las superficies comerciales de sistemas que faciliten la orientación e información a los discapacitados sensoriales, ha de recordarse a la Consejería de Economía y Empleo que el Plan General de Equipamientos Comerciales de Castilla y León debería incorporar a su articulado el necesario desarrollo de la Ley 3/98 de Castilla y León.

Sobre los establecimientos e instalaciones sanitarios, no es necesario justificar la necesidad de evitar aquellos obstáculos puramente materiales y que vienen a impedir el uso de los mismos por un colectivo importante de ciudadanos. Máxime teniendo en cuenta que los servicios médicos y sanitarios son demandados, preferentemente, por personas mayores, enfermos crónicos, etc. que con frecuencia sufren trastornos de movilidad.

Es preciso hacer hincapié en la contundencia con que se producen las reclamaciones de las personas con discapacidad sobre la carencia de transporte interurbano adaptado. Pocos aspectos han merecido hasta ahora menos atención por parte de los poderes públicos que el uso de este medio

de transporte. En su día la Consejería de Fomento manifestó a esta Procuraduría la necesidad de esperar a que se aprobara el Reglamento de Accesibilidad para dar los primeros pasos en este sentido, conociendo exactamente las características de los vehículos, equipamiento de los mismos, etc. Dicho reglamento cuenta ya con tres años de vigencia.

En otro orden de cosas se propuso de oficio una modificación normativa de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras.

En efecto, como consecuencia de una problemática originada por la situación de un ciudadano discapacitado de Valladolid que, ante la oposición de un propietario, no podía realizar las obras necesarias para la construcción de un ascensor, esta Procuraduría inició una actuación de oficio que dio lugar a la propuesta de modificación normativa indicada.

En concreto, para evitar situaciones como la expresada, se propuso el inicio de actuaciones dirigidas a la modificación de la Ley citada, en el sentido de crear un título jurídico habilitante que permita a las administraciones públicas competentes privar imperativamente, en determinados casos, de bienes de titularidad privada a sus propietarios con la finalidad de ejecutar obras dirigidas a suprimir barreras arquitectónicas en las viviendas, declarando de interés social tales obras. La modificación legal propuesta implicaría que la expropiación forzosa de tales bienes exigiera la declaración del interés social de aquéllas por la Junta de Castilla y León y la tramitación del correspondiente expediente expropiatorio por la

Administración autonómica o por el Ayuntamiento correspondiente, en beneficio de la comunidad de propietarios de que se trate.

Asimismo, y considerando el alto coste económico que pueden suponer las obras de supresión de barreras arquitectónicas, esta Procuraduría propuso también crear una línea de ayudas económicas dirigidas a financiar este tipo de obras, cuando sean ejecutadas por las comunidades de propietarios.

3.3. Personas mayores

En el desarrollo del sistema social de atención a las personas mayores, se reclama especialmente un mayor esfuerzo para la eliminación de los obstáculos que dificultan o impiden el acceso a los servicios o prestaciones dirigidos a la mejora de la calidad de vida, principalmente en los casos de dependencia física, psíquica y sensorial.

Estas limitaciones en la capacidad y autonomía personal, causantes de importantes situaciones de necesidad, provocan buena parte de las demandas de atención integral y continuada, adaptando los recursos, programas y servicios a las necesidades individuales de cada persona.

Se valora positivamente en este ámbito la reciente aprobación de un marco legislativo específico para este colectivo (Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León), como importante referente para la promoción de la calidad de vida y desarrollo personal de este sector de la población. Se contempla de forma específica la

figura del mayor dependiente, para garantizar su atención integral a través de la prestación coordinada de servicios sociales y sanitarios, tanto en el propio domicilio como en centros adecuados, utilizando de forma eficiente todos los recursos disponibles.

En aplicación de los principios y objetivos previstos en esta regulación, se ha de insistir en la necesidad de ajustar el modelo asistencial a las necesidades existentes, movilizand o una amplia gama de acciones que garanticen la prestación de una atención integral, en condiciones de igualdad, para aquellas personas que, por diferentes razones, no puedan permanecer en su domicilio habitual y que faciliten, por otro lado, la permanencia en el entorno familiar de aquellos mayores que lo deseen.

A este ámbito aparece ligada especialmente la necesidad de un alojamiento digno y adecuado, como derecho proclamado en la propia Ley autonómica de atención y protección a las personas mayores. Ello, sin embargo, no ha servido para que la protección económica establecida en la misma, prevea junto a las ayudas técnicas y adaptaciones funcionales dirigidas a facilitar la capacidad de autonomía, otras orientadas a mejorar o adecuar las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

Se ha instado, por ello, a la administración autonómica la inclusión en la citada normativa, así como en la próxima planificación regional, de la adaptación de las viviendas a las necesidades de este colectivo, estableciendo junto a las ayudas que permiten mejorar su capacidad de autonomía, apoyos económicos dirigidos a lograr que su domicilio habitual

reúna las mejores condiciones para ser habitable (complementarias de las concedidas al amparo de la planificación específica sobre vivienda).

De este modo, se incluiría en el sistema específico de ayudas individuales para personas mayores convocadas por la Gerencia de Servicios Sociales, como concepto subvencionable junto a la adaptación funcional del hogar dirigida a la mejora de la accesibilidad, la destinada a la adecuación de la habitabilidad general del domicilio; favoreciendo, así, no solamente la mejora de la autonomía del solicitante, sino también la permanencia en su entorno mediante un alojamiento digno y que responda a unos niveles adecuados de calidad de vida.

A todo ello se une la necesidad de procurar la mejora de la calidad de los centros y servicios, en el ámbito residencial. Con carácter particular, articulando los medios oportunos para asegurar la debida protección y cuidado que garantice la prevención de los riesgos inherentes a las propias condiciones físicas y psíquicas de los internos, intensificando la potestad de inspección para evitar, entre otras deficiencias, ingresos irregulares y vulneraciones de los derechos de los residentes.

Y, además, garantizando la protección jurídica de las personas mayores usuarias de centros residenciales dependientes o concertados con la administración autonómica, mediante la elaboración de una instrucción propia que establezca las pautas a seguir en los supuestos de presuntas situaciones de incapacidad. Instrucción que, como se recomendó por el Procurador del Común, se está elaborando para la regulación de la materia.

3.4. Menores

La defensa de los derechos de la infancia aparece directamente asociada a la exigencia de garantizar que sus necesidades básicas se vean adecuadamente satisfechas por parte del sistema de protección en los casos de riesgo o desamparo.

Articulada normativamente la acción protectora, a desarrollar por la administración pública, en los supuestos de desprotección social de los niños y adolescentes de esta Comunidad Autónoma (a través de actuaciones de detección, investigación e intervención en las situaciones de riesgo o desamparo para su reparación en el menor tiempo posible y su intervención en el ámbito familiar o en un entorno de convivencia alternativo), se mantiene por el Procurador del Común la necesidad de una intervención inmediata de la administración autonómica en tales situaciones para paliar las causas que conducen a la marginación.

Se entiende, por ello, que la intervención administrativa en las fases tempranas de la aparición de los factores de desprotección, puede posibilitar una disminución del número de casos que alcancen niveles de desestructuración susceptibles de requerir una medida de separación familiar de larga duración.

Esta circunstancia ha impulsado al Procurador del Común a orientar, en buena medida, su actuación hacia el objetivo de provocar la rápida intervención protectora de la administración frente a posibles supuestos de desprotección social de la infancia, mediante la adopción de

los mecanismos de protección específicos. De forma que en todos los casos notificados de posibles situaciones de desprotección que sean atendidos por las Secciones de Protección a la Infancia, se realicen las investigaciones preceptivas para confirmar su posible concurrencia, avanzar una primera valoración respecto a su entidad, alcance y consecuencias, y establecer la necesidad, en caso preciso, de adoptar las medidas de protección adecuadas.

Junto a esta eficacia e inmediatez de la intervención protectora, se ha valorado también la adecuación de las decisiones adoptadas en ese marco de la acción de protección a la infancia cuando se opta, al resultar imposible la permanencia del menor con su familia, por la aplicación de actos que implican la separación familiar, teniendo en cuenta que este tipo de medida, especialmente cuando adquiere carácter definitivo, es objeto de múltiples discrepancias. Aun cuando, con carácter general, esta toma de decisiones suele presentarse técnicamente justificada, es siempre imprescindible garantizar su conciliación con la primacía del interés del menor.

En otro orden de cosas, y en este caso en materia de transportes, este Procurador del Común estimó oportuno, ante el inicio de la época estival del año referido en este informe y la consecuente proliferación de traslados de menores con ocasión de las numerosas excursiones organizadas en el ámbito escolar o en cualesquiera otros, dirigirse de oficio a los organismos públicos (estatales, autonómicos y locales) con

competencias en la materia, con la finalidad de que por aquéllos se adoptaran las medidas oportunas para garantizar la observancia en el desarrollo del transporte discrecional de menores de las condiciones de seguridad previstas en la normativa aplicable, en su condición de organizadores de esos transportes o inspectores del adecuado desarrollo de los mismos.

También debe hacerse una referencia al informe especial sobre la situación de los menores en Castilla y León que, en el marco de una actuación de oficio, inició esta Procuraduría a finales del año 2001 y al que ya se aludió en la defensa del informe anual 2002, informe especial que ha sido presentado ya ante estas Cortes.

Con dicho informe se pretende analizar la situación de los menores en nuestra Comunidad, tanto la de los que se encuentran en una situación de riesgo o desamparo que exige la inmediata intervención de la Administración para su adecuada protección, como la de los menores que, por razones de diversa índole, cometen hechos calificados como delitos o faltas en el Código Penal o las leyes penales especiales.

El estudio realizado por esta Institución se ha centrado en los menores de 18 años de edad (en principio la Ley reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor prevé su posible aplicación a mayores de 18 años y hasta los 21 en determinados casos, aunque de momento está en suspenso la aplicación de esta previsión), y con él se ha pretendido lograr una aproximación a la situación existente en nuestra Comunidad, tomando

en consideración la población atendida y los medios de que dispone la administración autonómica para el adecuado ejercicio de las funciones de protección y de las competencias de ejecución de las medidas impuestas por los Juzgados a los menores infractores.

Una vez constatados los medios existentes se han propuesto algunas modificaciones, tanto de índole normativa como relativas a la creación de nuevos recursos (en los ámbitos de protección y de reforma), así como la corrección de algunos aspectos concretos observados en las visitas realizadas a algunos de los centros con los que cuenta esta Comunidad, tanto de titularidad propia de la administración autonómica y de gestión directa como los gestionados por entidades colaboradoras.

El contenido concreto de las conclusiones y propuestas de modificación a las que se ha llegado en dicho estudio puede consultarse en el informe especial presentado ante este Parlamento. Ello no obstante, quede aquí constancia de que con el trabajo realizado únicamente se ha pretendido mejorar la actuación de la administración en la tutela de los derechos de los menores en aquellos aspectos susceptibles de dicha mejora. Ahora bien, también debe destacarse que en el ámbito de reforma algunos de los defectos apuntados por la propia administración autonómica no entran dentro del ámbito de sus competencias ni, en consecuencia, es posible dirigirle desde esta Institución recomendaciones que escapen del ámbito de esta Comunidad. Así ocurre por ejemplo con el necesario desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la

responsabilidad penal del menor. Esa necesidad, detectada tras la realización del informe aludido, ya ha sido objeto de una recomendación realizada por el Defensor del Pueblo y dirigida al Ministerio de Justicia y así consta en el informe que dicha Defensoría realizó bajo el título “El Primer Año de Vigencia de la Ley Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores”; razón por la que esta Procuraduría no ha sometido a la consideración del Defensor del Pueblo dicha necesidad.

3.5. Salud mental

El actual sistema de atención dirigido a las personas con enfermedad mental sigue siendo valorado por los propios afectados, sus familias y organizaciones que actúan en torno a su protección, como deficitario en cuanto a dispositivos asistenciales, insuficiente en la coordinación entre los servicios sanitarios y sociales para alcanzar mejores resultados en la cobertura de las necesidades existentes, incompleto en cuanto a la consecución de algunos objetivos planificados y deficiente por ser el resultado de un proceso inacabado con divergencias competenciales dentro de la propia organización administrativa.

La carencia de una red de asistencia sociosanitaria suficiente, caracterizada por la complementariedad entre los recursos de atención especializada en el ámbito hospitalario con los alternativos a esa hospitalización de carácter comunitario que permitan el desarrollo de la autonomía y el arraigo en la sociedad, sigue dando lugar a un modelo

organizativo no deseable para la atención de las necesidades de los pacientes y el alivio de la carga trasladada a las familias cuidadoras.

Esta organización asistencial continúa generando un alto grado de insatisfacción, especialmente por la insuficiente capacidad presupuestaria destinada por la administración a la cobertura de las necesidades de atención residencial y comunitaria, generadoras de exclusión social.

A ello se une la desconfianza creada por el propio sistema, ante las dificultades planteadas en la derivación a dispositivos de media o larga estancia precedidas de los oportunos criterios médicos favorables al ingreso en centros específicos, fuera del entorno familiar donde el enfermo no puede convivir, y ante la falta de respuesta a las demandas de asistencia sociosanitaria para aquellos enfermos que, fuera de todo circuito de atención, provocan un curso y pronóstico de deterioro importante por su falta de conciencia de enfermedad y su negativa a admitir ayuda por parte de familiares, asociaciones o servicios sociales.

Se exige, una vez más, una respuesta decidida por parte de la administración autonómica para ofrecer un sistema asistencial que atienda los distintos tipos de necesidades de este colectivo, que asegure la continuidad de los cuidados, personalice o individualice la asistencia y ofrezca el recurso adecuado a las circunstancias, favoreciendo, para ello, la actuación coordinada de los ámbitos administrativos implicados, la intervención de las comisiones de coordinación sociosanitaria para la valoración y adopción de soluciones de aquellos casos que requieran

soluciones coordinadas por parte de los servicios sanitarios y sociales, la consecución efectiva de los objetivos de la planificación y estrategia regional de salud mental y garantizando, así, la responsabilidad pública en la atención durante todos los niveles del proceso de la enfermedad mental.

Junto a ese estado de abandono sociosanitario, del que una vez más se ha dejado constancia en este ejercicio, se ha tenido también la oportunidad de constatar las especiales dificultades planteadas en la asignación de la tutela de algunos incapacitados judicialmente, especialmente cuando existen mayores obstáculos, por diferentes motivos, para el correcto desempeño de una completa atención individualizada.

La necesidad de una fórmula eficaz y adecuada para el ejercicio del cargo tutelar en aquellos supuestos en que, por dichas dificultades, no existen personas físicas ni jurídicas de carácter privado idóneas o en condiciones para que puedan asumir las obligaciones derivadas de la asignación de una tutela, ha manifestado la conveniencia de articular una estructura u órgano público específico, idóneo y apto para el desempeño de funciones tutelares.

Se instó, para ello, a la administración autonómica a la creación, mediante la aprobación de la oportuna normativa, de una Comisión de Tutela adscrita a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades -a similitud de las ya existentes en otras Comunidades Autónomas-, 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.

Estaría facultada, asimismo, 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. E incluiría entre sus miembros integrantes a algún representante de cada una de las fundaciones tutelares de carácter privado existentes en Castilla y León (Fundación Tutelar de enfermos mentales de Castilla y León, Fundación Tutelar Castellano-Leonesa de Deficientes Mentales y Fundación Castellano-Leonesa para la tutela de las personas mayores).

Ello como complemento de las actuaciones desarrolladas por las citadas instituciones tutelares privadas (que, de forma habitual, han venido asumiendo la protección tutelar de aquellos incapacitados que carecen de parientes, éstos no son idóneos o están imposibilitados para ejercer el cargo), del imprescindible fomento de su actividad y funcionamiento, y de la necesaria coordinación y colaboración de la administración en el desarrollo de sus funciones.

En este ámbito del ejercicio del cargo tutelar, no dejan de sorprender aquellas situaciones en las que, siendo los padres tutores de la persona enferma mental incapacitada judicialmente, su estado hace

prácticamente imposible poder ejercer con normalidad la tutela, al presentar el enfermo graves comportamientos agresivos y amenazantes, existiendo, incluso, en algunos casos órdenes judiciales de alejamiento del enfermo respecto de sus padres (también tutores).

Tal circunstancia ha motivado que las propias familias manifiesten su disconformidad con la regulación que se contiene en el art. 171 CC, a cuyo tenor la patria potestad se rehabilita o prorroga *ope legis* o por ministerio de la ley, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo, aunque en el procedimiento judicial de incapacitación no se haya solicitado.

Teniendo en cuenta, pues, que en muchos casos tanto las características del enfermo (su frecuente agresividad) como la propia situación de sus padres, hacen aconsejable la constitución de una forma de representación legal del enfermo incapaz distinta de la prórroga o rehabilitación de la patria potestad (existiendo pronunciamientos judiciales que apuntan en esa dirección), el Procurador del Común estimó oportuno dar traslado de ello al Defensor del Pueblo estatal, por si resultaba procedente iniciar por parte de esa Institución algún tipo de actuación tendente a la modificación del art. 171 CC, en lo relativo a la rehabilitación o prórroga de la patria potestad.

En su respuesta, el Defensor del Pueblo indicó que compartía el criterio de esta Procuraduría y que iba a proceder a un estudio del marco

jurídico del incapaz en relación con cuál es y cuál debería ser su estatuto jurídico dentro de lo dispuesto en la legislación española.

Además, cabe destacar que el tema central de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores celebradas en el mes de octubre (en las que esta Institución participó activamente), fue la Asistencia a la Salud Mental, y entre las conclusiones a las que se llegó pueden destacarse las siguientes:

- La necesidad de fomentar medidas que favorezcan la integración de las personas con discapacidad psíquica-

- La necesidad de garantizar la asistencia sanitaria en el tratamiento de los enfermos mentales.

- Dotación de suficientes recursos a las personas con discapacidad, implicando en dicha labor a los ayuntamientos y demás administraciones.

- Y en fin, la elaboración de un plan conjunto para combatir, tanto desde la administración como desde la sociedad, el estigma social de la enfermedad mental.

Por último, parece conveniente hacer referencia a la problemática reflejada en diversos expedientes recibidos en esta Institución a lo largo del año 2003, algunos todavía en tramitación, relativa a la situación por la que atraviesan tanto los enfermos diagnosticados de Trastorno Límite de la Personalidad como sus familias.

Esta Procuraduría ha constatado el caos, el dolor y la impotencia que sufren los familiares y los afectados por este tipo de trastornos.

Incluso, por datos directos, se ha comprobado que en ocasiones, (al parecer en más de las conocidas por esta Procuraduría), las personas afectadas por un TLP desarrollan otro tipo de patologías como la anorexia o la bulimia, o consumen drogas e incluso realizan conductas delictivas, además de poner en práctica actos suicidas (que en algunos casos podrían conducir a la muerte).

Ni las familias que acuden a esta Institución ni algunos de los directamente afectados (que han comparecido ante la misma), se sienten correctamente atendidos con los medios existentes en el sistema sanitario de Castilla y León. De hecho, reclaman un tipo de terapia que exigiría una mayor frecuencia en las sesiones o consultas psiquiátricas, y una atención psicológica e incluso, refieren que, según especialistas con los que han consultado, la terapia debe extenderse a la familia del propio enfermo.

En algunos casos, rechazan, además, en situaciones de crisis, que el lugar adecuado para su abordaje sean las unidades de agudos de los Hospitales, porque allí conviven con enfermos afectados de otras patologías que, lejos de ayudar, aumentan los problemas del enfermo, además de que dichas unidades, durante los ingresos, no abordan en su integridad el problema que supone un trastorno de la personalidad.

Por todo ello, se reclama la creación de Unidades Específicas de Trastornos de la Personalidad, recursos inexistentes en Castilla y León pero no desconocidos en otras Comunidades Autónomas como la de

Aragón, Cantabria, etc., reclamación sobre la que habrá de pronunciarse esta Institución.

3.6. Minorías étnicas

Durante este ejercicio se han seguido recibiendo quejas de personas pertenecientes a la comunidad gitana que demandaban la intervención del Procurador del Común para solucionar sus problemas de vivienda.

En algunos casos habitaban viviendas prefabricadas muy deterioradas, en parte por el mal uso de las mismas, pero también por la falta de control y tutela de la administración y por haber sobrepasado el plazo para el que fueron instaladas.

En otros casos los reclamantes vivían en edificaciones ruinosas que debían ser desalojadas en un breve espacio de tiempo, a resultas de un procedimiento de desahucio iniciado por los propietarios. Estas personas agotaban todos los plazos para desocupar el inmueble porque afirmaban carecer de un sitio adonde ir o de ingresos suficientes para afrontar el gasto de un alquiler, a lo que sumaban las dificultades para acceder a una vivienda en el mercado libre por el rechazo que producía su condición racial.

En algunos casos se demostró el interés de los ayuntamientos por solucionar estos problemas ante la simple petición de información dirigida por el Procurador del Común, aunque en otros, lamentablemente, se hizo necesario recordar el derecho que asiste a todas las personas a habitar un

espacio que cumpla unos mínimos de calidad, seguridad y salubridad acordes con la dignidad humana.

Cuando se habla del derecho a la vivienda no debe olvidarse que el disfrute de un inmueble digno es una garantía imprescindible para poder proteger la intimidad personal y familiar, para facilitar el desarrollo de una vida digna, para poder ejercitar el derecho a la educación, para atender la higiene personal y la salud, etc.

En definitiva, la garantía de este derecho condiciona el disfrute de otros derechos constitucionales y su desprotección sitúa a la persona y a la unidad familiar en una situación de exclusión respecto de la sociedad.

De ahí que la intervención administrativa, evitando la picaresca, - posible tanto por parte de la población gitana como de la no gitana- deba seguir avanzando en la planificación coordinada de las necesidades que existen y de las medidas que se deberían adoptar para atenderlas, en los términos de dignidad y adecuación que exige el art. 47 de la Constitución.

3.7. Otras

En otro orden de cosas, por esta Procuraduría se ha instado la modificación de la Ley 3/1994, de 26 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes.

Debe tenerse en cuenta que un alto porcentaje de los accidentes que se producen en nuestras carreteras tiene su origen en el abuso de alcohol por parte de los conductores, tal y como se constata en las estadísticas

facilitadas por la Dirección General de Tráfico. En efecto, sobrepasar los límites permitidos de alcohol conlleva una merma importante de las facultades, así como de la capacidad para evaluar los riesgos, situación que resulta muy peligrosa cuando se conduce.

A fin de paliar en la medida de lo posible esta situación, se han establecido una serie de medidas, tales como la prohibición de circular con una tasa de alcohol en sangre superior a 0,5 gramos por litro, o de alcohol en aire espirado superior a 0,25 miligramos por litro.

Por lo que respecta a nuestra Comunidad, el art. 23.6 b) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes, prohíbe expresamente la venta y consumo de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales en las áreas de servicio de autopistas y autovías.

Sin embargo, la falta de mención expresa en la anterior norma de las estaciones de servicio y establecimientos comerciales ubicados en las mismas, está teniendo graves implicaciones prácticas, tal y como hemos podido constatar en los informes que, desde las distintas administraciones competentes, han sido remitidos a esta Institución.

En efecto, el hecho de que los accesos a estas zonas se efectúe a través de una vía de servicio, y no directamente desde la carretera, está dificultando o imposibilitando la sanción de la venta de estos productos en este tipo de instalaciones. En otras ocasiones, se objeta que los establecimientos hosteleros ubicados en estas zonas no se encuentran

afectados por la referida prohibición, al no mencionarse expresamente en el concepto legal establecido en la normativa reguladora del sector petrolero, con los consiguientes riesgos que esta situación conlleva para la seguridad vial de los ciudadanos.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló resolución a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Con posterioridad recibimos un escrito de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, Administración competente en esta materia desde el mes de julio de 2003, en el que se manifiesta la aceptación de la resolución formulada y que, a tal efecto, se incluirá la modificación propuesta en la futura reforma de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes.

ÁREA H

SANIDAD

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.

Igualmente, debemos mencionar la necesidad de que, en la adopción de medidas cautelares frente a la producción de determinados bienes y servicios, la Administración autonómica siga cumpliendo el principio de proporcionalidad y de prevención, tal como esta Procuraduría ha podido comprobar al no encontrar irregularidad alguna en las quejas presentadas.

Asimismo, hemos de recalcar la necesidad de que todas las Administraciones controlen el consumo de tabaco en recintos públicos cubiertos, para proteger la salud y los derechos de los “fumadores pasivos”, ejerciendo las potestades disciplinarias y delimitando igualmente espacios reservados para el consumo de tabaco para los fumadores.

2. ATENCIÓN SANITARIA

En lo que respecta a la atención primaria, una parte de las quejas se refiere a la estructuración de las Zonas Básicas de Salud rurales, que revisten una gran complejidad, debido a la dispersión y al alto grado de envejecimiento de su población; así, se observa la necesidad de que todos los núcleos de población superior a los 50 habitantes de hecho cuenten con consultorio médico.

Igualmente, es preciso que las instrucciones sean claras para determinar la asistencia sanitaria a prestar a los nacidos en Castilla y León

y residentes en otras Comunidades Autónomas que regresan en sus períodos vacacionales a sus lugares de origen, ya que no se les debe considerar desplazados y no requieren ninguna tarjeta específica si no supera la estancia el plazo de tres meses.

En lo que respecta a la atención especializada, destacamos el importante número de quejas sobre la falta de atención pediátrica en aquellos núcleos de población con fuerte crecimiento demográfico situados, en general, en el entorno de las grandes ciudades de nuestra Comunidad (Valladolid, León, Burgos y Salamanca) y la necesidad de que se produzca una adecuación de la oferta a la demanda existente. Igualmente, es creciente el número de quejas relativo a la, presuntamente, deficiente atención sanitaria especializada en núcleos de población de zonas periféricas de nuestra Comunidad Autónoma, como fue el caso de la comarca de Sanabria que, afortunadamente, pudo resolverse.

En la atención hospitalaria, las reclamaciones se refieren fundamentalmente a asistencias sanitarias presuntamente deficientes, por parte de facultativos adscritos a los distintos Centros Hospitalarios de nuestra región. Todas estas quejas se subsumen en supuestos expedientes de responsabilidad patrimonial y están dirigidas a la Administración sanitaria. Sin embargo, no se puede inferir una mala praxis por parte de los profesionales médicos y, 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 la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial.

Asimismo, es necesario que los servicios hospitalarios se adapten a la demanda ciudadana de atención a enfermedades crónicas, como la fibromialgia, y de creación de unidades del dolor. El sistema hospitalario español debe adaptarse a enfermedades largas y degenerativas que compatibilicen la estancia domiciliaria de los pacientes con el tratamiento rehabilitador continuado en los Hospitales.

Debe destacarse que uno de los problemas más graves del sistema sanitario español y, también de Castilla y León, es el de las listas de espera, tal como se manifestó el año pasado en el exhaustivo informe del Defensor del Pueblo, referido a las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud, y como pudimos comprobar el año pasado en lo que se refiere al Complejo Hospitalario de Salamanca. En el presente año, hemos de destacar las quejas referidas a las listas de espera para la fecundación *in vitro*.

En lo que respecta a los derechos de los pacientes, esta Procuraduría quiere destacar que el derecho de libre elección de facultativo dentro de las Áreas de Salud, en los términos recogidos en las Leyes, debe prevalecer frente a las reestructuraciones organizativas de las Zonas Básicas de Salud, sobre todo urbanas, aunque sean lógicas y motivadas por el crecimiento de las ciudades.

Asimismo, hemos de recoger la necesidad de modificar la Ley 14/2002, de 5 de junio, que establece una serie de ayudas sociales a las

personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C, como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público. Esta modificación debe dirigirse a que los beneficios de dicha normativa se apliquen también a aquellos que hayan sido afectados por transfusiones sanguíneas después de 1990, aunque no tuviesen ninguna coagulopatía congénita.

Igualmente, se recoge la necesidad de que se incrementen los medios para que se preste la anestesia epidural a todas las mujeres que así lo soliciten y médicamente sea aconsejable en el momento del parto, con especial atención a aquellos centros hospitalarios con porcentajes inferiores como los Hospitales Comarcales de Medina del Campo y El Bierzo y los Hospitales de Segovia y de Palencia.

Por último, parece conveniente destacar que esta Procuraduría, tras el análisis de una queja recibida, ha recomendado la sustitución del protocolo sanitario de asistencia ante malos tratos domésticos, utilizado en nuestra Comunidad Autónoma por otro en el que se contemplen los géneros femenino y masculino a la hora de identificar a la presunta víctima y en el que se recojan las figuras femenina y masculina a la hora de reflejar las lesiones que en su caso presente la persona (sea hombre o mujer) que acuda a los servicios sanitarios como presunto sujeto pasivo de actos de violencia doméstica, evitando así herir la susceptibilidad de las víctimas de dicha

violencia en un momento en el que requieren toda la atención por parte de las administraciones públicas.

Para ello se tuvo en cuenta que pueden ser víctimas de actos de violencia doméstica tanto las mujeres como los hombres y que esta clase de violencia no distingue entre sexo, edad o clases sociales, siendo el concepto de violencia doméstica, (tema analizado por los Defensores del Pueblo en uno de los talleres celebrados con ocasión de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo), más amplio que el de la denominada violencia de género o violencia masculina ejercida contra las mujeres.

ÁREA I

JUSTICIA

De nuevo ha de destacarse que nuestra actuación supervisora en el área de la Administración de justicia está condicionada por la falta de competencias de la Administración Autonómica en este ámbito.

Por lo tanto, es evidente que ninguna de las actuaciones de los órganos judiciales con sede en el territorio de esta Comunidad puede ser objeto de supervisión y control por esta Procuraduría.

Una vez realizado el proceso de transferencias en materia de justicia, la Administración Autonómica podrá asumir competencias en relación con los medios materiales y el personal al servicio de la Administración de Justicia (del que quedarán excluidos, en todo caso, los Jueces y Magistrados, miembros del Ministerio Fiscal y, en principio, los Secretarios Judiciales).

Ello no obstante, ha de suponerse que, producidos los traspasos indicados, los Secretarios judiciales destinados en los órganos judiciales del territorio correspondiente colaborarán, en su calidad de Jefes de Personal, con los órganos competentes de la Comunidad Autónoma para la efectividad de las funciones que ostenten en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia. Y, además, en su citada calidad de Jefes de Personal, estarán obligados a respetar las comunicaciones, órdenes e instrucciones que reglamentariamente reciban de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, y que se deriven exclusivamente de las funciones transferidas, en los términos establecidos en los Reglamentos Orgánicos del Cuerpo de Médicos Forenses, así como de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes al servicio de la Administración de Justicia, tal y como determina la Disposición Adicional Única del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales.

A su vez, la Comunidad Autónoma asumirá, con probabilidad, competencias en materia de justicia gratuita.

Por el momento, sin embargo, tal y como se ha indicado, no existe competencia alguna en el ámbito de la Administración de Justicia y, en consecuencia, quedan al margen del ámbito de competencias de esta Procuraduría todas las quejas recibidas en la Institución relativas al funcionamiento de aquélla.

A pesar de lo anterior, y aunque cada vez los ciudadanos conocen mejor el ámbito competencial del Procurador del Común de Castilla y León, siguen recibándose quejas directamente relacionadas con la Administración de Justicia, tanto en lo relativo al contenido de resoluciones judiciales como a posibles faltas disciplinarias de los titulares de los Juzgados y Tribunales con sede en el territorio de esta Comunidad.

De igual forma, y en directa relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, siguen recibándose muchas quejas en relación con la actividad que desarrollan los abogados y, en mucha menor medida, los procuradores de los tribunales, quejas que en el caso de los primeros se hacen extensivas en muchas ocasiones a la actuación de sus Colegios profesionales. Tampoco en este caso queda sujeta a las facultades de supervisión de esta Institución la actuación de esos Colegios profesionales o de sus respectivos colegiados.

Lo anterior debería suponer la remisión al Defensor del Pueblo de todas las quejas recibidas en relación con las materias arriba mencionadas. Sin embargo, esta Procuraduría del Común, cuando se trata de disconformidades con resoluciones judiciales (con alguna excepción),

rechaza directamente la reclamación presentada, pues es evidente que tampoco el Defensor del Pueblo podrá entrar a controlar el contenido de aquéllas resoluciones y la remisión de ese tipo de quejas a dicha Institución sólo retrasaría el momento de su rechazo.

Por otro lado, cuando se plantean tales quejas, además de rechazarlas, se aclaran al ciudadano las competencias de esta Procuraduría y se efectúan, de ser ello posible, indicaciones generales sobre las vías a las que puede acudir para intentar la modificación de la resolución judicial de que se trate.

También, en ocasiones, cuando la queja apunta a la posible comisión de una falta disciplinaria por parte del titular de un órgano judicial, se informa al ciudadano sobre el órgano competente para su investigación y/o sanción, así como, 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. Se le indica, además, el lugar en el que pueden presentarse tales quejas y en el que pueden encontrar el modelo de impreso a utilizar.

En todo caso, conviene aclarar, y así se indica a los reclamantes, que la presentación de tal clase de reclamaciones no suspende los plazos establecidos en las Leyes para el ejercicio de cualquier recurso, acción o derecho que pudiera asistirle y tampoco permite la revisión del contenido

de las resoluciones judiciales dictadas en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Con relativa frecuencia, las quejas recibidas en esta Institución en el ámbito que aquí se analiza, se admiten a mediación. Así ocurre normalmente con las quejas relacionadas con la actuación de los Colegios de Abogados y con las relativas a la ejecución de sentencias cuando en dicha ejecución está implicada la Administración Autonómica o Local de Castilla y León.

De constatarse, tras la información recabada, la posible existencia de alguna irregularidad, dichas quejas son, finalmente, remitidas al Defensor del Pueblo.

Por lo demás, al igual que en años anteriores, aunque quizá en menor número, se han recibido quejas relativas a la ejecución de sentencias en el orden jurisdiccional civil. Supuestos en los que, además de remitir la queja al Defensor del Pueblo, se aclara a los interesados la necesidad de que esa ejecución se inste o solicite ante el órgano judicial que haya dictado la sentencia de cuya inexecución se trate. Teniendo en cuenta, además, que tras la entrada en vigor de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, la solicitud de ejecución ha de revestir la forma de demanda, con los requisitos formales que dicha norma determina.

Por último, es evidente la falta de confianza que, en ocasiones, suscita la actuación de los profesionales del mundo de la justicia (jueces, abogados, etc.).

En muchos casos, sin embargo, la razón de esa desconfianza puede encontrar su explicación en la circunstancia de que en todo proceso judicial hay dos partes procesales (demandante y demandado) y, salvo en los supuestos de estimación parcial de la demanda o reconvención, una de esas partes, que creía tener la razón, pierde el asunto, lo que generalmente considera injusto.

A esa desconfianza contribuye, sin duda, el hecho de que la parte (en muchos casos lega en derecho) desconoce la forma de funcionamiento de un Juzgado, la normativa aplicable al caso, la jurisprudencia que pueda existir sobre el asunto concreto planteado, las normas reguladoras del proceso y la forma de valoración de la prueba que, de existir (en ocasiones los hechos alegados quedan faltos de dicha prueba), podría haber acreditado los que servían de apoyo a la postura de la parte que, finalmente, perdió el pleito. A su vez, esa falta de prueba no siempre es imputable al letrado que haya dirigido el procedimiento que, por lo tanto, no necesariamente es responsable del resultado del juicio.

En esta área se abordan además, con cierto detalle, aspectos relativos a las relaciones del Procurador con el Ministerio Fiscal, aclarándose los distintos supuestos en que esta Institución le traslada o comunica hechos que han llegado a su conocimiento y pueden ser constitutivos de infracción penal o guardan relación con sectores de población especialmente vulnerables (mayores, menores y enfermos mentales).

Así ocurre en ocasiones cuando el ciudadano se dirige a esta Institución denunciando comportamientos (incluso los observados por particulares) o hechos que considera delictivos, hechos que llega a denominar, incluso, con el nombre técnico que corresponde a la figura delictiva que recoge el vigente Código Penal.

Este supuesto nada tiene que ver con aquellos otros casos en los que es esta Procuraduría la que en el curso de sus investigaciones comprueba la existencia de hechos que, a su juicio, podrían ser constitutivos de alguna infracción penal. Tal y como determina el art. 18.3 de la Ley 2/1994, reguladora de la Institución, en dichos supuestos los hechos constatados deben ponerse en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Durante el año 2003 esta Institución ha hecho uso del art. 18.3 ya citado, y ha trasladado a la Fiscalía las irregularidades detectadas en el funcionamiento de la administración en al menos siete expedientes (OF/118/03, Q/965/01, Q/1665/01, Q/356/03, Q/1043/03, Q/1052/03, Q/1101/03) en los que tras las investigaciones desarrolladas se llegó a la conclusión de que las irregularidades apreciadas en el funcionamiento de la administración investigada no quedaban en simples infracciones de la normativa administrativa de aplicación, sino que podían llegar, incluso, a ser constitutivas de alguna infracción penal.

Además, se han comunicado al Fiscal, en distintas ocasiones, aquéllas situaciones conocidas por la Institución y de las que parecía

desprenderse una posible situación de abandono o desprotección de un menor por parte de las personas encargadas de su guarda.

De igual forma, se han trasladado al Ministerio Fiscal, en alguna ocasión, hechos relacionados con el ingreso de personas mayores en residencias de la tercera edad.

Y en no pocos casos, dando cumplimiento a lo establecido en el art. 757 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se ha comunicado a la Fiscalía correspondiente la posible existencia de causa de incapacitación en una persona, cuando esa circunstancia ha llegado a conocimiento de la Institución en el ejercicio de sus funciones.

Ello no obstante, alguna Fiscalía, al constatar que el enfermo o la persona afectada tenía familiares, y más concretamente padres, ha rechazado el inicio de un procedimiento de incapacitación por entender que los que han de promoverlo en primer término son éstos.

Por último, y relacionado con lo hasta ahora expuesto, parece conveniente manifestar con claridad que las administraciones sujetas a la supervisión de esta Procuraduría están obligadas a colaborar con ella, auxiliándola en el desarrollo de sus investigaciones, tal y como establece la Ley 2/1994 en su art. 3.

De hecho, de incumplirse la citada obligación, esta Institución se ve obligada a trasladar esa falta de colaboración al Ministerio Fiscal, no por capricho, sino porque así lo disponen los arts. 3.2 y 18.2 de la misma

norma. Ambos preceptos guardan directa relación con la previsión contenida en el art. 502.2 del vigente Código Penal que bajo la rúbrica de los “Delitos contra las Instituciones del Estado”, tipifica como delito la conducta consistente, entre otras, en obstaculizar la investigación del Defensor del Pueblo u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes solicitados o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación.

Pues bien, si en un primer momento pudieron suscitarse dudas respecto de la capacidad de supervisión de esta Procuraduría con relación a la actuación de los Entes Locales de Castilla y León, tras la reforma de la Ley 2/1994, operada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, que acogió, con carácter general, las sugerencias de esta Institución, dichas dudas no subsisten.

En consecuencia, es obligado para la Administración Autonómica en todo caso, y para los Entes Locales de Castilla y León en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuye competencia a la Comunidad Autónoma, colaborar con esta Institución.

A la fecha de cierre de este informe, y tras las distintas peticiones de información formuladas por esta Institución no ha sido preciso remitir escrito alguno a Fiscalía.

Ello no obstante, conviene indicar que es deseable que las administraciones objeto de la supervisión de esta Institución colaboren de

forma regular con la misma, evitando así el necesario traslado que, como se ha dicho más arriba y por imperativo de los preceptos legales citados, debería efectuarse en caso contrario.

ÁREA J

ECONOMÍA Y HACIENDA

La actividad administrativa de gestión tributaria de los impuestos locales presenta una complejidad específica, en la medida en que la elaboración de los censos de los impuestos de carácter obligatorio (impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre actividades económicas e impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) no corresponde a las propias administraciones locales, sino que está legalmente encomendada a la administración general del Estado.

Ello exige un especial esfuerzo de coordinación que, cuando no se produce, repercute finalmente sobre el contribuyente, al que se irrogan perjuicios innecesarios o, cuando menos dificulta el cumplimiento de sus obligaciones y le aleja de la administración que debe servirle.

Comúnmente, el ciudadano que recibe una liquidación o recibo de un impuesto y no está conforme con ella, muestra tendencia a acudir al respectivo ayuntamiento para solucionar el problema planteado y mostrar su disconformidad. Sin embargo, en muchos casos la respuesta no suele ser satisfactoria, por ser necesaria la intervención de otra administración pública que, con competencia para la realización de los actos de gestión catastral, informe o intervenga con carácter previo a la resolución definitiva de la cuestión que el ciudadano plantea ante su ayuntamiento.

Las reclamaciones tramitadas han versado esencialmente sobre las siguientes cuestiones: comprobación de valores, retraso en la práctica de las liquidaciones complementarias con el consiguiente pago de intereses por los ciudadanos, errores en la determinación de elementos que configuran el impuesto de que se trate, disconformidad con el procedimiento de imposición de tasas, desacuerdo con el procedimiento ejecutivo seguido para el cobro de las mismas y devolución de ingresos indebidos.

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 tabloneros de anuncios, ha sido denominador común en casi todas las reclamaciones recibidas.

Muchas de las reclamaciones presentadas siguen teniendo su origen en la disconformidad de los ciudadanos con las notificaciones y los avisos informativos recibidos en vía ejecutiva en el procedimiento administrativo de apremio; con el agravante de las dificultades que, muchos

contribuyentes, tienen para una correcta comprensión de los actos administrativos que se realizan en vía ejecutiva.

Y si a ello añadimos la denuncia, reiteradamente manifestada por los ciudadanos, relativa a la demora en las resoluciones de los recursos administrativos, cuando no, a la ausencia de resolución expresa a los mismos, es evidente que estamos lejos, todavía, de la construcción de una administración eficaz, de servicio al ciudadano, como demanda el modelo de administración de nuestro texto constitucional.

ÁREA K

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES, TRÁFICO

1. RÉGIMEN JURÍDICO CORPORACIONES LOCALES

En los casos analizados en materia de responsabilidad patrimonial, de nuevo se ha observado que el procedimiento específico para su determinación, que inicia la solicitud del afectado por el funcionamiento del servicio público, no ha sido tramitado debidamente por las administraciones locales.

En unos casos después de la reclamación del perjudicado no se había incoado procedimiento alguno, en otros se dicta la resolución desestimatoria de la petición omitiendo trámites intermedios.

El procedimiento administrativo es una garantía para los ciudadanos, aunque también la eficacia supone una garantía.

En la consecución de ese principio de eficacia debería acudir, con más frecuencia, a la vía convencional de terminación del procedimiento, proponiendo al perjudicado la posibilidad de llegar a un acuerdo indemnizatorio.

No es usual que los procedimientos terminen de forma convencional, ya que difícilmente la administración reconoce la existencia de responsabilidad, derivando cualquier discrepancia con el afectado a la jurisdicción contencioso administrativa.

Otra de las vías posibles de simplificación del procedimiento es la utilización del procedimiento abreviado, cuando la relación entre el servicio público y el daño para los particulares no ofrece dudas, vía que tampoco se utiliza con frecuencia por las administraciones locales.

Tampoco la administración puede dejar en manos de la compañía aseguradora la determinación o no de la responsabilidad patrimonial, prescindiendo del procedimiento administrativo.

En otro orden de cosas, en el ámbito de la administración local, se han seguido recibiendo quejas presentadas por miembros de corporaciones

locales que se encuentran en situación de minoría con respecto al grupo que gobierna y que acuden al Procurador del Común cuando no obtienen la información municipal que solicitan. Debe seguirse avanzando en un mayor compromiso de las corporaciones locales en la mejora del ejercicio de este derecho.

Una obligación básica de las administraciones, también la local, es la de contestar a las peticiones y escritos que les dirijan los ciudadanos. Sin embargo, su incumplimiento se ha seguido denunciando durante este ejercicio, lo que ha hecho necesario recordar la necesidad de extremar su respeto.

2. BIENES MUNICIPALES

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, obligación que viene impuesta en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Ello no obstante, a la hora de ejercitar esas acciones la entidad local deberá sopesar si existen fundamentos suficientemente razonables evitando así el planteamiento de acciones abocadas al fracaso. Sin embargo, si no se practican unas diligencias de investigación mínimas, difícilmente podrá determinarse la procedencia de la incoación del expediente.

De nuevo debe afirmarse que constituye motivo frecuente de preocupación la existencia de Administraciones locales que no tramitan las reclamaciones relativas a cuestiones que afectan a bienes de dominio público o patrimoniales. No obstante, hemos de apuntar que, en algunas de las quejas presentadas, las Administraciones locales denunciadas rectificaron su postura, dando curso al expediente al interesarse esta Procuraduría en la cuestión.

Sin embargo, en otros casos, se ha comprobado cómo los ayuntamientos no hacen uso de las prerrogativas concedidas en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (investigación, deslinde o recuperación), alegando para ello la falta de medios materiales suficientes para iniciar el expediente administrativo pertinente.

3. SERVICIOS MUNICIPALES

Conviene señalar que, siguiendo la dinámica de años anteriores, las reclamaciones que han sido tramitadas en esta Institución afectan en su mayoría a núcleos de población de carácter eminentemente rural; la principal preocupación de los vecinos es la deficiente prestación de los servicios más esenciales, tales como la evacuación de aguas residuales, alumbrado público, acondicionamiento y pavimentación viaria y, de manera destacada, el suministro de agua domiciliaria. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la carencia de recursos económicos suficientes para afrontar este tipo de obras incluso en aquellos casos en los que se ha accedido al sistema de ayudas financieras provinciales y autonómicas

(Planes Provinciales de Obras y Servicios, Fondos de Cooperación local, etc.).

Si bien es cierto que, como fuente de ingresos, se puede acudir a la figura de las contribuciones especiales -posibilidad que ofrece la Ley de Haciendas Locales-, la capacidad económica de los vecinos de los núcleos de población donde se aprecian más deficiencias es, con carácter general, muy baja (al tratarse principalmente de jubilados, parados o personas con unos ingresos escasos), por lo que les resulta imposible hacer frente a este tipo de tributos.

A esta situación hay que añadir, la progresiva despoblación que se está produciendo en nuestros pueblos y que conlleva que no resulte “rentable” a los ayuntamientos acometer las obras precisas para la prestación de este tipo de servicios.

4. TRÁFICO

En este ámbito se han planteado ante esta Procuraduría reclamaciones muy diversas, la mayoría relativas a la existencia de irregularidades en los expedientes sancionadores, distribuyéndose las restantes entre el ejercicio de las potestades de control del cumplimiento de las disposiciones legales y la ordenación del tráfico.

La realización de las multas impuestas por la administración y, más concretamente, las actuaciones administrativas que con carácter coactivo se realizan por la administración local, con objeto de realizar y llevar a efecto

las multas impuestas a los ciudadanos, continúa siendo objeto de la mayor parte de las actuaciones realizadas por esta institución.

Se trata de una de las competencias municipales cuyo ejercicio mayor discrepancia suscita, ya sea por la actuación de los agentes de la policía local, el funcionamiento del servicio municipal de retirada de vehículos, el derecho a disfrutar de la licencia de vado o la tramitación de los expedientes sancionadores por la unidad administrativa encargada de la tramitación.

Cuando, efectivamente, se comprueba la existencia de defectos en la tramitación de los procedimientos sancionadores, se recomienda a la administración que anule la sanción y, con frecuencia, estas resoluciones son aceptadas.

Algunos ciudadanos han seguido manifestando su inquietud ante las conductas infractoras de otros usuarios de las vías, sobre todo en el ámbito municipal, por impedirles disfrutar del medio urbano en su plenitud.

Así ha ocurrido con las zonas reservadas a los peatones, cuya ampliación en los municipios de la comunidad autónoma ha sido creciente, lo cual supone sin duda una mejora para las ciudades, aunque no siempre se respetan las normas para su debida utilización por todos los vecinos.

Me refiero a los vehículos que continúan circulando por estas vías, y estacionando en ellas, siempre que no cuenten con algún obstáculo de tipo físico que, en la práctica, se lo impida.

Algunos de reclamantes solicitaban una mayor presencia policial para reprimir esas conductas, aunque esta Procuraduría, consciente de la limitación de los efectivos policiales y de una cierta tendencia a la pasividad por parte de los mismos, optaba por sugerir el complemento de esa medida con la implantación de algún elemento de mobiliario urbano que impidiera a los conductores invadir los espacios reservados a peatones.

El mayor problema se presenta con los usuarios de bicicletas y motocicletas ya que dadas las características de estos vehículos, resulta difícil la persecución de estos incumplimientos, por lo demás cada vez más frecuentes, ante la pasividad de las policías locales. No pocas personas, sobre todo de edad avanzada, se quejan al Procurador del Común poniendo de relieve el peligro que suponen aquellas conductas. Sería interesante estudiar si la pasividad en cuestión deriva de la actitud personal de los agentes, o si estos actúan siguiendo instrucciones, expresas o tácitas, de la autoridad. Lamentablemente, alguna queja presentada por policías locales, que apuntaba en el segundo sentido, fue retirada con posterioridad.

Entre las demás cuestiones que han reclamado la atención del Procurador del Común se encuentran las deficiencias de las vías públicas tanto locales como autonómicas.

En los casos en que se ha solicitado información sobre esta cuestión se ha solucionado el problema sin que esta Procuraduría haya llegado a formular la correspondiente resolución.

5. SEGURIDAD VIAL

Durante este ejercicio se ha tratado, como en los anteriores, de trasladar a las administraciones titulares de las vías (tanto urbanas como interurbanas) algunas deficiencias que desde esta Procuraduría se percibían como causa de disfunciones en su utilización.

Para ello se ha atendido a problemas que bien fueron conocidos *in situ*, como algún defecto de señalización, bien a través de los medios de comunicación, que recogían el sentir de algunos ciudadanos que demandaban una determinada actuación en materia de seguridad vial.

Es cierto que no siempre las demandas de los ciudadanos pudieron acogerse, pues a veces las razones de tipo técnico aconsejan la adopción de otras medidas que no gozan del beneplácito de todos los usuarios de la vía.

Sin embargo, en la práctica totalidad de las intervenciones iniciadas de oficio, la administración a la que se dirigió esta Institución se mostró dispuesta a corregir y subsanar la situación conflictiva, también la administración central; cuestión distinta es que, en ocasiones, no se acogieran las propuestas realizadas por esta Procuraduría, aunque en estos casos siempre se indicó la causa.

Una vez más, hay que recordar que una de las principales causas de los accidentes es el factor humano, por lo que la educación vial de los conductores y de los peatones es uno de los objetivos que debería perseguir

la intervención administrativa, además del ejercicio de la imposición de sanciones.

ÁREA L

ACTUACIONES DIVERSAS

Ya en el informe correspondiente al año 2002, se hacía referencia al paulatino proceso privatizador que viene afectando a alguno de los sectores de la actividad administrativa que se integran en esta área.

Este proceso se ha intensificado en el año 2003 en sectores como las telecomunicaciones o los servicios de transporte ferroviario, a través de la aprobación de nuevas leyes reguladoras de aquéllos que, en el primer caso, confirman un proceso de privatización ya asentado, y, en el segundo, sientan las bases para la futura privatización del sector. En efecto, la Ley 32/2003, de 32 de noviembre, General de Telecomunicaciones y la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, avanzan en la privatización de dos de los sectores integrantes de esta área.

Pero “privatización de un sector” no significa abandono absoluto de la intervención de la Administración en defensa de los derechos de los ciudadanos, sino únicamente modificación del papel desempeñado por aquélla. En efecto, de prestadora directa del servicio ha pasado a desarrollar

funciones de supervisión, control y, en su caso, de resolución de conflictos. Por ello, este comisionado parlamentario mantiene su labor supervisora de las funciones inspectoras y de control que las administraciones públicas desarrollan en este ámbito.

La titularidad estatal de algunos de los servicios a los que vengo haciendo referencia, como los integrantes del sector de las telecomunicaciones, impone que se remitan al Defensor del Pueblo, como comisionado competente para la fiscalización de la actuación administrativa en este ámbito, las quejas correspondientes.

Sin embargo, el Procurador del Común, con el ánimo de encontrar vías de solución a los conflictos planteados en relación, por ejemplo con la prestación del servicio telefónico (integrante del servicio universal de telecomunicaciones), ha admitido a mediación quejas planteadas por los ciudadanos, en las que se ha dirigido al operador prestador del servicio solicitando información relacionada con la cuestión controvertida planteada. Dicha actuación dio lugar a la solución del problema planteado por el ciudadano en cinco ocasiones.

Ausencia de prestación del servicio telefónico fijo y facturación del servicio, son los conflictos que, de forma más frecuente, han hecho llegar los ciudadanos a esta Procuraduría en relación con los servicios de comunicación.

Asimismo, todavía dentro del sector de las telecomunicaciones, ya en el pasado año se puso de manifiesto por esta Procuraduría, en relación

con los servicios de tarificación adicional, la posible intervención de la Administración autonómica en defensa de los ciudadanos destinatarios de este tipo de servicios, amparándose para ello en la normativa aplicable a la protección de los consumidores y usuarios. En este sentido, en el año 2003 el Procurador del Común ha vuelto a recordar a la Administración de la Comunidad Autónoma la compatibilidad entre la normativa de protección de consumidores y usuarios y la propia del sector de telecomunicaciones y, en consecuencia, la necesidad de que aquélla intervenga en una materia, como la prestación del servicio telefónico, donde son frecuentes las reclamaciones de los usuarios.

En relación con la actividad administrativa desarrollada en el ámbito de los transportes, se ha intervenido directamente por esta Procuraduría en el año 2003, en relación con los transportes de viajeros por carretera, diferenciando dentro de los mismos entre los transportes interurbanos y urbanos.

En relación con los primeros, un año más la principal demanda de los ciudadanos ha sido la ampliación de las expediciones y/o itinerarios de los servicios públicos de transporte de viajeros por carretera, especialmente de aquellos que prestan servicio a núcleos de carácter rural. Nuevamente, la actuación de esta Procuraduría ha tenido como finalidad el inicio de actuaciones dirigidas a proceder a modificar algún título concesional, ampliando los itinerarios del servicio, o informando adecuadamente también a los ciudadanos y a las entidades locales implicadas en cada caso,

acerca de las posibilidades de subvencionar los servicios de transporte público de viajeros de carácter rural que resulten deficitarios. En este sentido, se formuló una resolución relativa a los servicios de transporte de viajeros por carretera en la zona de Cuéllar.

Por su parte, en relación con el transporte urbano colectivo de viajeros, es indudable que la aprobación de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León ha coincidido con un incremento de la conflictividad, aunque, probablemente no se pueda establecer una relación causa-efecto entre ambas circunstancias.

Así, respecto al transporte urbano de viajeros han sido formuladas resoluciones, en concreto, a los Ayuntamientos de Segovia y Valladolid, en relación, respectivamente, con el estado de los autobuses que prestan el servicio y con la prórroga acordada del mismo, en el primer caso, y con las molestias causadas por una parada de una línea del servicio, en el segundo.

Por otro lado, se solicitó a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y al Ayuntamiento de Tordesillas que se abordasen las medidas conducentes a dignificar y humanizar el espectáculo taurino tradicional del “Toro de la Vega”, máxime teniendo en cuenta el elevado número de menores que asisten como espectadores, los cuales no deberían presenciar la crueldad del espectáculo. Esta propuesta fue aceptada por ambas Administraciones, comprometiéndose el Ayuntamiento de Tordesillas a modificar las bases reguladoras del festejo, para que éste

no se convierta en un espectáculo incontrolado en el que todo el que quiera pueda intentar dar muerte al toro sin ningún tipo de límite.

Para finalizar, cabe referirse a dos actuaciones de oficio de carácter general llevadas a cabo por esta Procuraduría en el año 2003.

La primera de ellas se encontraba relacionada con la actual regulación de las fundaciones públicas de la Comunidad Autónoma, fórmula organizativa ésta que está encontrando especial desarrollo en los últimos años.

La consecución de los intereses generales que persigue su actuación y la dotación con fondos públicos de aquellas fórmulas organizativas, entre otros factores, exige una modificación de la actual Ley de Fundaciones de Castilla y León. En esta Ley es conveniente que se defina con claridad la figura de las fundaciones públicas y que se garantice, en los procesos de selección de su personal y en los de adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de su actividad, el respeto y la observancia de los principios de publicidad, concurrencia e igualdad que son exigibles a las administraciones.

Por ello, esta Procuraduría formuló una resolución a la Administración autonómica, para que se procedan a iniciar actuaciones dirigidas a promover una reforma de la Ley de Fundaciones de Castilla y León en el sentido indicado.

En segundo lugar, esta Procuraduría puso de manifiesto, en el año 2003 y de oficio, la irregularidad que supone la utilización del mecanismo de la corrección de errores de las normas jurídicas con la finalidad de llevar a cabo auténticas modificaciones de su contenido, obviando así las garantías formales que el ordenamiento jurídico exige para la elaboración y reforma de aquéllas.

En efecto, la corrección de error del RD 834/2003, de 27 de junio, por el que se modificó la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional sirvió para llamar la atención acerca de esta irregularidad. Esta rectificación de error suponía, a juicio de esta Procuraduría, una auténtica modificación de la norma indicada, con independencia de la relevancia que dicha modificación pudiera tener.

A la vista de lo expuesto, se procedió a dar traslado de las conclusiones alcanzadas por esta Procuraduría al Defensor del Pueblo, por si el mismo estimaba procedente algún tipo de actuación tendente a evitar supuestos como el puesto de manifiesto u otros en los que pudiera darse aquella actuación fraudulenta.

El Defensor del Pueblo indicó a esta Procuraduría que compartía los criterios expuestos y que, en consecuencia, procedía a iniciar actuaciones dirigidas a esclarecer lo ocurrido en este supuesto.

DEPARTAMENTO DE DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

Las actuaciones desarrolladas por el Departamento de Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León se han realizado desde diversas perspectivas.

Desde un primer punto de vista, de protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, se han realizado diversas actuaciones, entre otras en el campo de la libertad religiosa y sus implicaciones en el sistema educativo.

Asimismo, se ha retomado la actuación realizada en el año 2001 respecto a los temporeros, dado que, dos años después, se han vuelto a comprobar in situ las lamentables condiciones de vida de este colectivo en la localidad burgalesa de Belorado. Por ello, se ha reiterado, con fecha 31 de octubre de 2003, independientemente de la adopción de algunas medidas concretas (por ejemplo, la ampliación del profesorado de apoyo a los hijos de los temporeros), la propuesta de elaboración de una normativa reguladora de las condiciones mínimas de los establecimientos que sirvan de residencia a los temporeros y, singularmente, la aprobación de un Plan

integral en esta materia, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta alguna.

Por otra parte, se ha realizado el seguimiento de diversas cuestiones que están directamente relacionadas con el texto del Estatuto de Autonomía, como las concernientes al enclave de Treviño, el archivo de la Guerra Civil de Salamanca o el fomento de la enseñanza de la lengua gallega en nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo, y desde otra perspectiva, desde este Departamento se han elaborado distintas propuestas normativas.

En una actuación se solicitó la modificación de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, con la finalidad de dar satisfacción al derecho a la promoción interna de los integrantes de los Cuerpos de Policía Local que ingresaron en los respectivos Cuerpos con anterioridad a la entrada en vigor de la citada ley. Esta propuesta fue rechazada por la Administración.

Al contrario, la Administración autonómica sí aceptó la propuesta que se realizó de abordar la determinación legal de una periodicidad mínima en las convocatorias de concursos de traslados para funcionarios públicos, lo que se hizo efectivo en el Proyecto de Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León.

También cabe destacar como propuesta normativa planteada por esta Procuraduría -en este caso de modificación de una norma legal existente (el art. 31 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León)- la incorporación, dentro del ámbito de exenciones y bonificaciones de la Tasa por la participación en las pruebas de selección para acceder a la condición de personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de los trabajadores inscritos como desempleados en las correspondientes oficinas de empleo, que cumplan unos requisitos mínimos de inscripción como demandantes de empleo.

También cabe señalar que en el año 2003 esta Procuraduría se pronunció acerca de la conveniencia de aprobar una Ley Regional del Voluntariado.

En efecto, la relevancia que el fenómeno del voluntariado ha adquirido en los últimos tiempos, la necesidad de homogeneizar la normativa existente en la materia, y el período de tiempo transcurrido desde la aprobación de la norma reguladora del voluntariado social en la Región, entre otros factores, aconsejaron proponer a la Administración autonómica el inicio de las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley del Voluntariado en la Comunidad de Castilla y León, donde se contuvieran, entre otros aspectos, una regulación general de las medidas de fomento del voluntariado a

adoptar por las administraciones públicas y la exigencia de la aprobación de un Plan Regional del Voluntariado.

Las Consejerías destinatarias de la resolución formulada mostraron su voluntad favorable a la aprobación de la Ley propuesta.

Otra materia cuya ausencia de regulación en Castilla y León ha llevado a esta Procuraduría en el año 2003 a dirigir una resolución a la Administración autonómica es la relativa a la actividad publicitaria de las administraciones de la Comunidad Autónoma.

En efecto, desarrollada la correspondiente investigación, a instancia de un ciudadano, se consideró conveniente instar a la Administración autonómica a que iniciara actuaciones dirigidas a promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley de Publicidad Institucional; entre otros motivos, por la relevancia que la actividad indicada tiene para el efectivo conocimiento por la ciudadanía de los diferentes aspectos relacionados con la actuación pública y por la necesidad de delimitar con claridad su concepto, y en fin, por la conveniencia de incorporar a un texto normativo los criterios jurisprudenciales mantenidos por el Tribunal Supremo en la materia.

También, el derecho de admisión ha sido propuesto por esta Procuraduría como materia que debe ser regulada por las instituciones autonómicas. Dicho pronunciamiento tuvo lugar con ocasión de la tramitación de un expediente de queja cuyo objeto se encontraba integrado

por un presunto trato discriminatorio a una persona de origen magrebí, a quien se negó la entrada en un establecimiento público.

De la investigación desarrollada, se desprendió la posible generación de conflictos y el amparo de conductas discriminatorias que podía causar la ausencia de una regulación completa del derecho de admisión en establecimientos públicos. Por ello, además de contemplar una regulación general del derecho de admisión en la futura Ley de Espectáculos y Establecimientos Públicos, se propuso el desarrollo reglamentario del citado derecho: estableciendo su ámbito de aplicación, identificando las limitaciones y prohibiciones generales de acceso y permanencia en establecimientos públicos, enumerando los motivos de las condiciones específicas de admisión que puedan ser impuestas por los titulares de establecimientos públicos, diseñando un procedimiento para su aprobación por la Administración y, en fin, regulando los servicios de admisión y de vigilancia de los establecimientos abiertos al público.

Esta Procuraduría desea que la futura aprobación de la normativa indicada, que se colige de la aceptación íntegra de la resolución señalada por la Administración autonómica, a través de su Consejería de Presidencia y Administración Territorial, contribuya a desterrar conductas discriminatorias en el acceso a establecimientos públicos de la Región.

Una propuesta normativa aceptada, que se realizó tras el estudio de un elevadísimo número de quejas, fue la tramitación urgente de la nueva Relación de Puestos de Trabajo de la entonces Consejería de Industria,

Comercio y Turismo tras el traspaso de competencias a la Comunidad de Castilla y León en materia de empleo, con el fin de lograr la equiparación real y efectiva entre los funcionarios transferidos y los funcionarios propios de la Comunidad Autónoma.

También en el ámbito educativo se propuso la elaboración de la normativa reguladora del complemento retributivo de los directores de los centros públicos que hayan ejercido su cargo con valoración positiva, mientras permanezcan en situación de activo, con la finalidad de dar satisfacción al mandato del art. 94.3 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, el cual reiteraba en idénticos términos lo previamente regulado en el art. 25.5 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes.

Igualmente se requirió, a la vista de varias reclamaciones, la flexibilización de los requisitos exigidos para la modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León, flexibilización que ya ha sido recogida en la Orden reguladora.

Otra actuación de especial interés fue la relativa a la defensa de los denominados intereses difusos en el procedimiento sancionador, para lo cual se tomaron como referencia a las asociaciones ecologistas y protectoras de animales. Se solicitó a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial que abordase 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, para garantizar la participación activa de las citadas asociaciones en los procedimientos sancionadores en los que tuvieran la condición de denunciante cualificados. La Consejería de Presidencia y Administración Territorial, aún aceptando la línea argumental de la Resolución, no estimó oportuno modificar el citado Decreto, pero en cambio declaró que daría las instrucciones precisas a la Administración de la Comunidad de Castilla y León para garantizar la participación activa de las asociaciones en los procedimientos sancionadores en materia de protección medioambiental, reconociendo el carácter personal y legítimo de los intereses colectivos.

En otro orden de cosas, esta Procuraduría remitió a la Administración Autonómica diversas propuestas de iniciativas normativas de diferentes ámbitos sectoriales, entre las cuales se podrían destacar las regulaciones de las becerradas, la reforma de los criterios de acceso a los Centros de Educación Infantil dependientes de la Administración autonómica -para así evitar un número de empates tan elevado como el existente en la actualidad- o la petición de una normativa reguladora de la apertura de los establecimientos de peluquería y estética con la finalidad principal de garantizar los derechos de los consumidores y usuarios de la Comunidad de Castilla y León, a través de la capacitación profesional de los titulares y empleados de dichos establecimientos.

Debe destacarse también la cuestión relacionada con las actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones públicas para tratar de reparar y de recuperar la memoria de aquellas personas que, por motivos de conciencia, sufrieron represalias, privación de libertad e incluso muerte, durante la guerra y posguerra civil españolas.

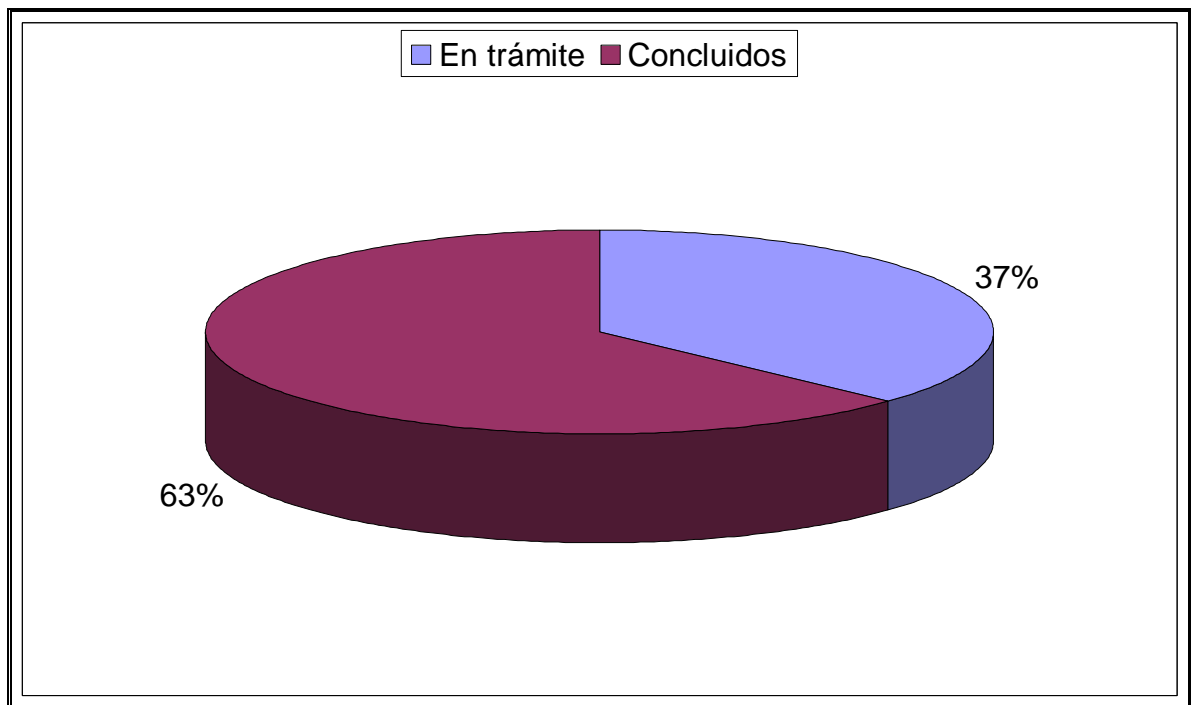
En el año 2003, y en el ámbito de las actuaciones señaladas, la Administración de la Comunidad Autónoma ha procedido a aprobar el Decreto 115/2003, regulador de las prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, norma que viene a sustituir al anterior Decreto regulador de las citadas ayudas, cuya aplicación ya había dado lugar a diversas resoluciones formuladas desde esta Procuraduría.

Pues bien, a pesar de lo reciente de la aprobación y publicación de la norma citada, esta Procuraduría ya ha tenido la oportunidad de proponer a la Administración autonómica la modificación de la misma, en orden a la ampliación de su ámbito de aplicación. En efecto, con ocasión de la tramitación de una queja, el Procurador del Común se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades manifestando a este centro directivo la conveniencia de que, a la vista de la especial finalidad y naturaleza de las ayudas citadas, se incluyera dentro de los supuestos que merecen ser compensados económicamente en el ámbito que nos ocupa, además de la prisión efectiva, otras medidas restrictivas de la libertad personal y, en especial, la prisión atenuada.

ESTADÍSTICAS

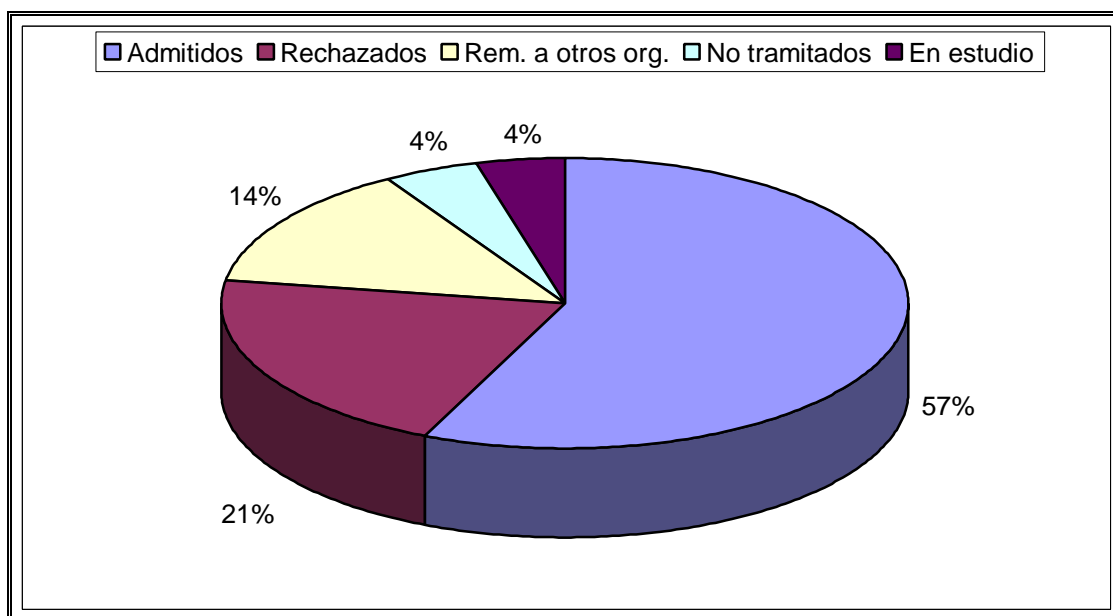
EXPEDIENTES EN TRÁMITE/CONCLUIDOS

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
En trámite	871	38%
Concluidos	1487	64%
TOTAL	2358	



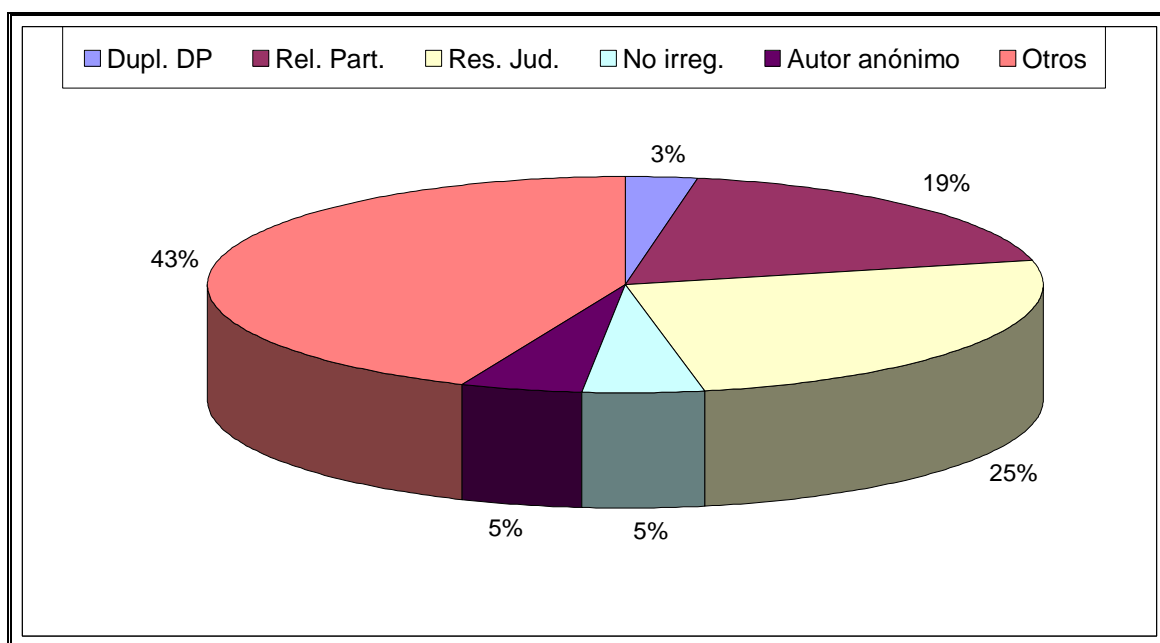
SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 2003

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
Admitidos	1338	57%
Rechazados	488	21%
Rem. a otros def.	330	14%
No tramitados	102	4%
En estudio	100	4%
TOTAL	2358	



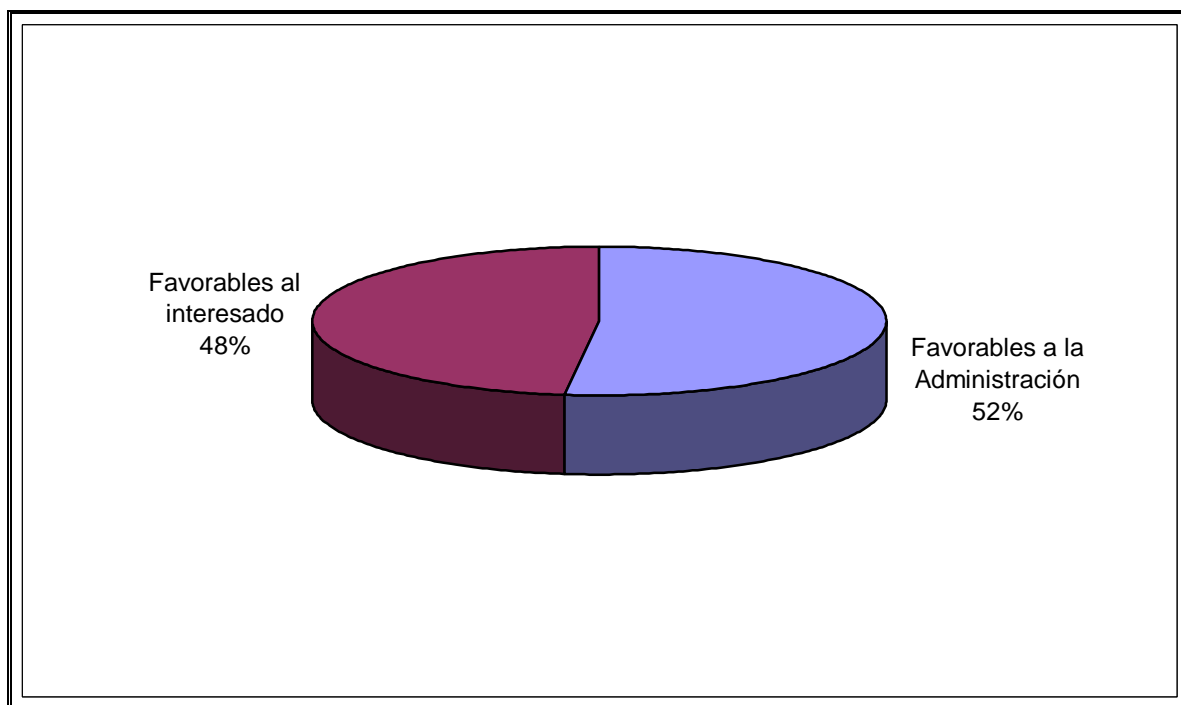
MOTIVOS DE RECHAZO DE LAS QUEJAS DE 2003

Motivo rechazo	Nº Quejas	Porcentaje en relación con el total de quejas rechazadas
Duplicidad con Defensor del Pueblo	13	3%
Relaciones particulares	92	19%
Resolución judicial	124	25%
No irregularidad	23	5%
Autor anónimo	23	5%
Otros	213	44%
TOTAL	488	



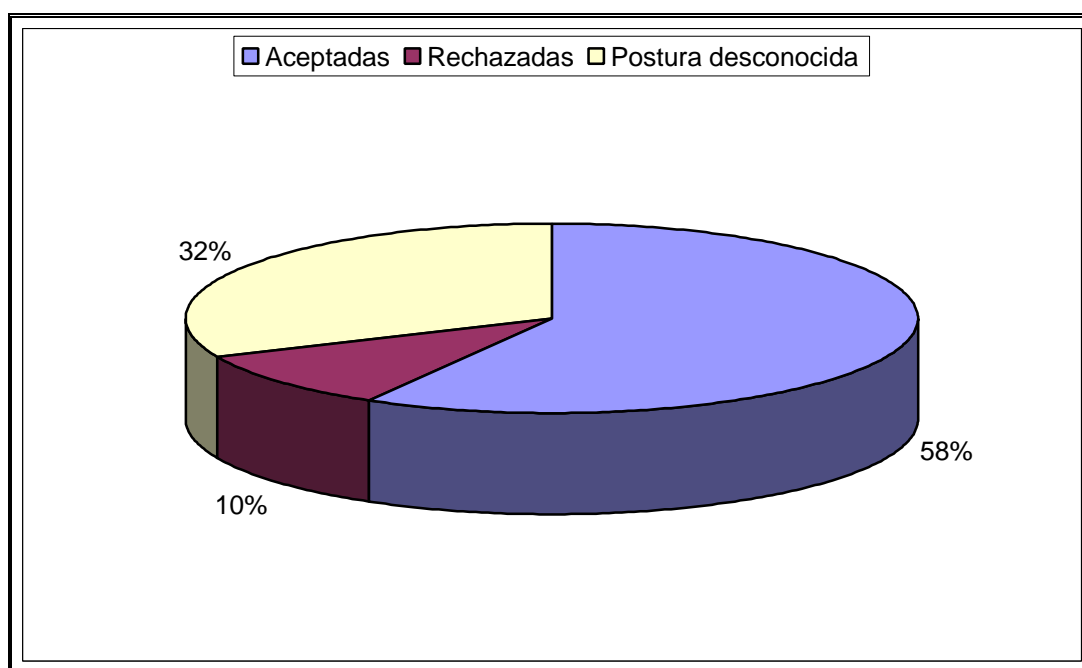
RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN SEGÚN SU RESULTADO

De las resoluciones a que han dado lugar las quejas presentadas durante 2003, el 52 % han sido favorables a la Administración y el 48 %, favorables al administrado.



RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN

En numerosas ocasiones los expedientes finalizan con una resolución del Procurador del Común. Pues bien, durante el año 2003 el Procurador del Común dictó 401 resoluciones, de las cuales la Administración ha comunicado la aceptación expresa de 234 (58%) y el rechazo de 40 (10%). A fecha de cierre de este Informe desconocemos la postura de la Administración ante 127 resoluciones (32%).



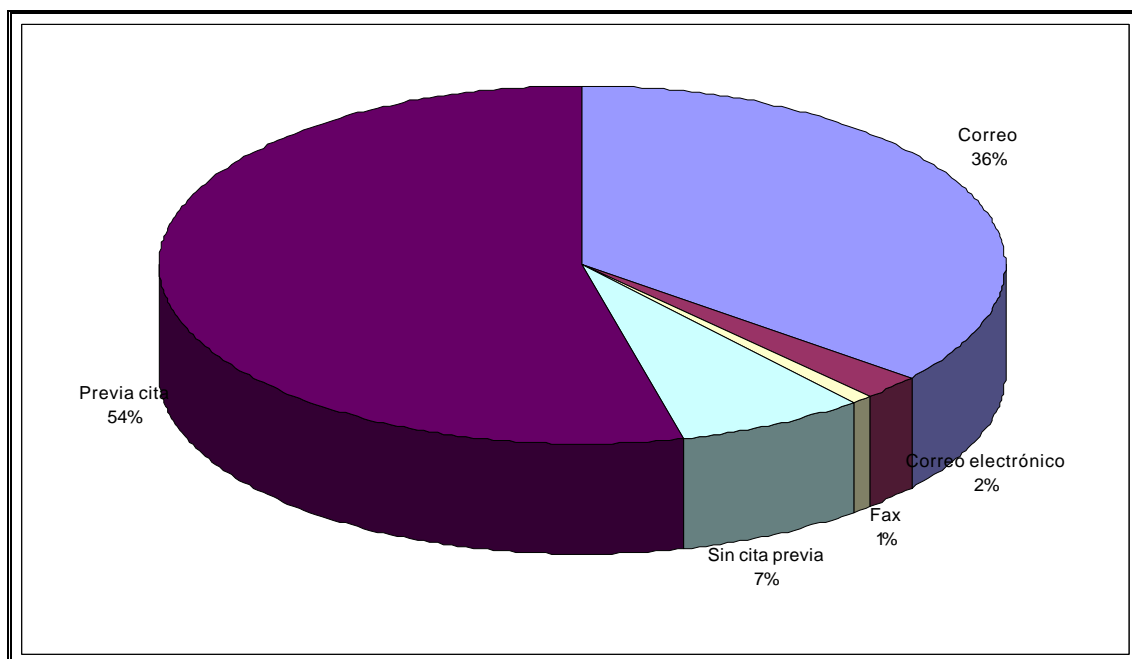
ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE 2003 POR ÁREA

ÁREA	Nº QUEJAS	ESTADO DE TRAMITACIÓN						
		Admitidas			Rechaz.	Remit. a otros Org.	No tramitadas ¹	En estudio
		En trámite.	Cerradas	Total				
A	232	38	107	145	58	13	12	4
B	265	91	60	151	61	24	14	15
C	199	129	23	152	24	2	18	3
D	121	33	41	74	15	9	9	14
E	85	34	25	59	14	8	1	3
F	74	28	22	50	12	9	3	0
G	363	162	84	246	31	61	11	14
H	87	53	15	68	9	5	3	2
I	211	1	3	4	88	110	5	4
J	81	8	16	24	20	21	4	12
K	410	180	114	294	65	11	13	27
L	178	9	24	33	80	55	8	2
M	52	5	33	38	11	2	1	0
Total	2358	771	567	1338	488	330	102	100

¹Expedientes cerrados por diversas causas previamente a su admisión o rechazo.

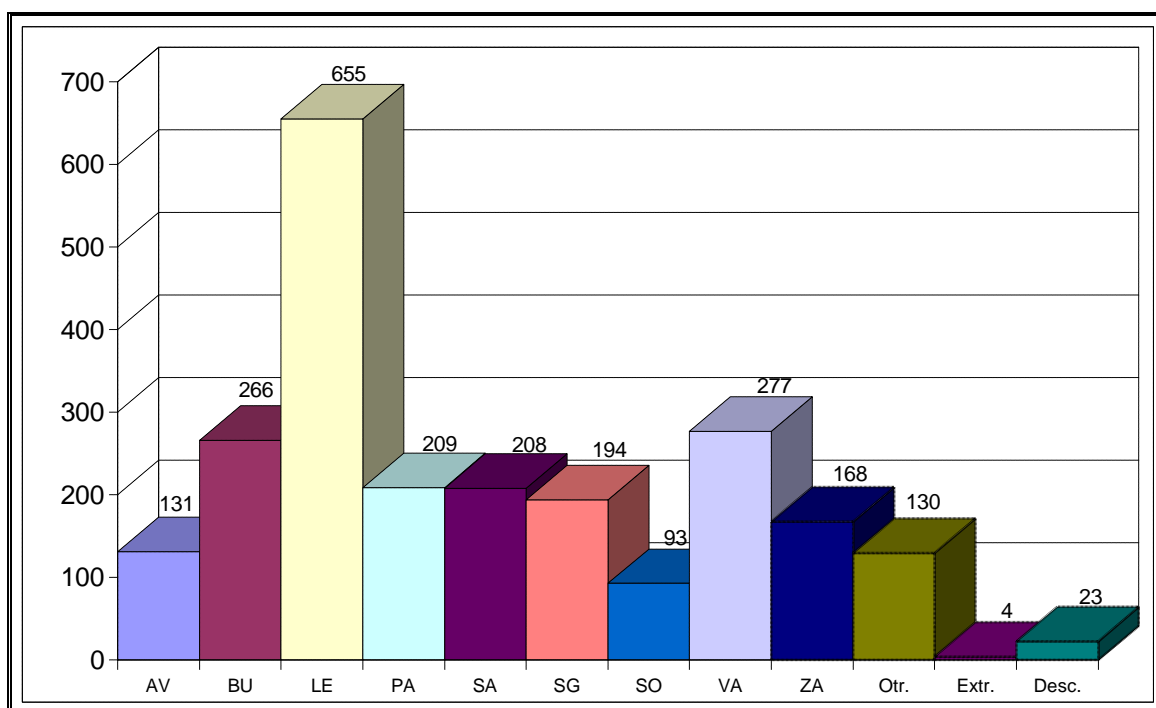
FORMA DE PRESENTACIÓN DE LAS QUEJAS

RECEPCIÓN	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Correo	842	36%
Correo electrónico	53	2%
Fax	21	1%
En la sede sin cita previa	174	7%
En la sede y en otras localidades previa cita	1268	54%
TOTAL	2358	



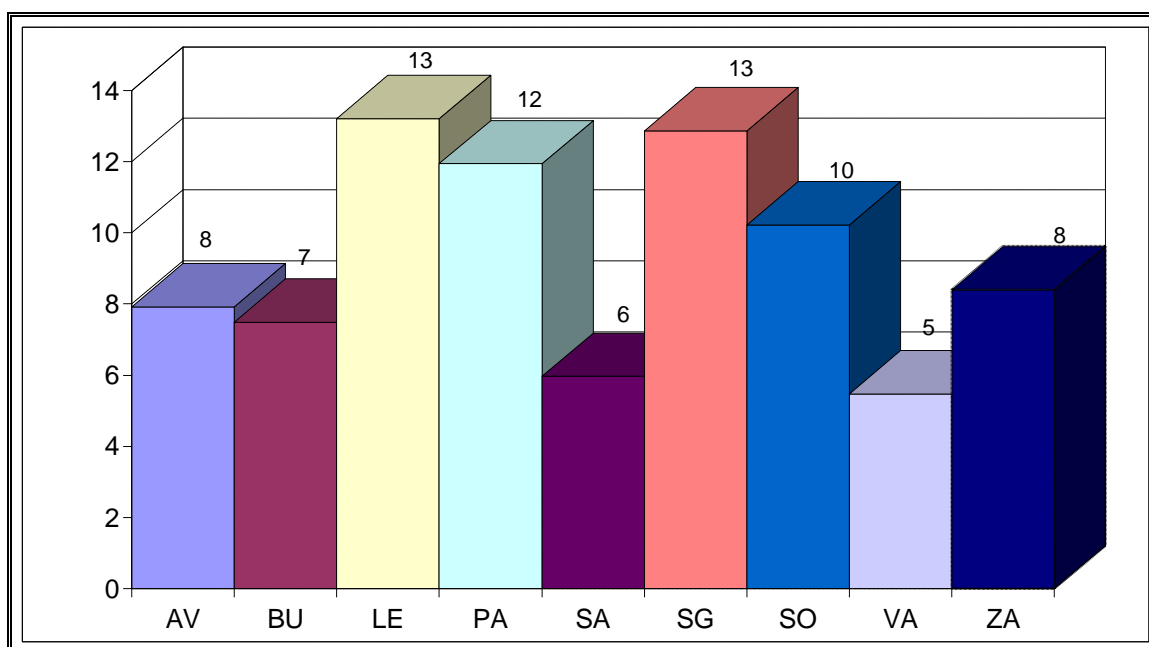
PROCEDENCIA TERRITORIAL DE LAS QUEJAS

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	131	6%
Burgos	266	11%
León	655	28%
Palencia	209	9%
Salamanca	208	9%
Segovia	194	8%
Soria	93	4%
Valladolid	277	12%
Zamora	168	7%
Otras provincias	130	5%
Extranjero	4	0%
Procedencia desconocida	23	1%
TOTAL	2358	



QUEJAS PRESENTADAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA POR CADA 10.000 HABITANTES

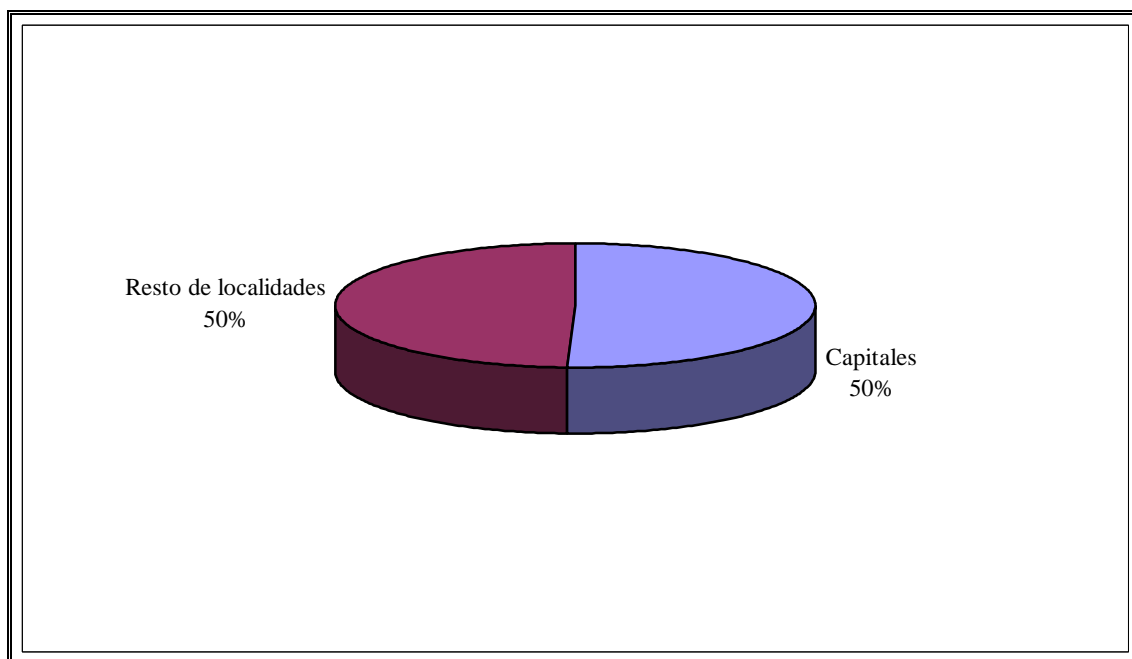
Procedencia	Nº. Quejas/10.000 hab.
Ávila	8
Burgos	7
León	13
Palencia	12
Salamanca	6
Segovia	13
Soria	10
Valladolid	5
Zamora	8
Media Com. Aut. *	9



* 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 AUTONOMA

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Capitales	1110	50%
Resto de localidades	1091	50%
TOTAL	2201	



NÚCLEOS DE POBLACIÓN DE LOS QUE SE HAN RECIBIDO QUEJAS DURANTE 2003

ÁVILA

AMAVIDA	1
ARÉVALO	2
ÁVILA.....	95
BLASCOMILLÁN	2
BURGOHONDO	2
CASILLAS	3
EL ARENAL	1
FUENTE EL SAÚZ	1
GUISANDO.....	1
GUTIERRE MUÑOZ	2
LA ADRADA	5
LA CAÑADA	1
LAS NAVAS DEL MARQUÉS.....	2
MESEGAR DE CORNEJA.....	1
MINGORRÍA	1
NAVADIJOS	3
NAVANDRINAL	1
PIEDRAHITA.....	1
SAN ESTEBAN DEL VALLE	1
SAN MIGUEL DE SERREZUELA	2
SANTA MARÍA DEL TIÉTAR.....	1
SOTILLO DE LA ADRADA.....	2
TOTAL ÁVILA.....	131

BURGOS

ARANDA DE DUERO	57
VILLIMAR.....	1
BELORADO	2
BRIVIESCA	5
BURGOS	134
CASTRILLO DEL VAL	2

CIRUELOS DE CERVERA.....	1
CORTES	1
ESPINOSA DE LOS MONTEROS.....	3
FUENTELISENDO	1
FUENTESPINA.....	1
GRANDIVAL.....	1
GUMIEL DE MERCADO	1
HOYALES DE ROA	1
IBEAS DE JUARROS	1
LA HORRA	1
LECIÑANA DE TOBALINA	1
MANSILLA DE BURGOS	3
MEDINA DE POMAR	3
MIRANDA DE EBRO	26
MONASTERIO DE RODILLA	2
PALACIOS DE LA SIERRA.....	1
POZA DE LA SAL	1
PRADOLUENGO.....	1
RABANERA DEL PINAR	1
SALAS DE LOS INFANTES	1
SANTIBÁÑEZ DEL VAL	4
SOTRAGERO.....	1
TREVIÑO.....	3
VILLARCAYO.....	1
VILLARMERO	1
VILLASANA DE MENA	1
VILLAZOPEQUE.....	1
VILVIESTRE DEL PINAR	1
TOTAL BURGOS	266

LEÓN

ABADENGO DE TORÍO	2
ALIJA DE LA RIBERA.....	2
ANTIMIO DE ARRIBA	1
ANTOÑANES DEL PÁRAMO	1
ARCAHUEJA.....	1
ARMELLADA.....	1
ARMUNIA	3

ARNADELO.....	1
ARNADO	1
ASTORGA.....	6
AZADINOS	1
BÁRCENA DE LA ABADÍA.....	2
BEMBIBRE	3
BENAMARÍAS	1
BENAVIDES DE ÓRBIGO	2
BERCIANOS DEL PÁRAMO.....	1
BOÑAR	1
BUSTILLO DEL PÁRAMO	1
CABOALLES DE ARRIBA	2
CACABELOS	4
CAMPO Y SANTIBAÑEZ.....	1
CARBAJAL DE LA LEGUA	3
CARBAJOSA	1
CARRIZO DE LA RIBERA	1
CASTRILLO DE CABRERA	1
CEA	1
CEMBRANOS.....	2
CIÑERA	1
CISTIERNA.....	2
COGORDEROS.....	1
COLLE	1
CORTIGUERA.....	1
DESTRIANA.....	1
EL BURGO RANERO.....	1
ESPINOSA DE LA RIVERA.....	1
ESTÉBANEZ DE LA CALZADA.....	1
FABERO.....	2
FLORES DEL SIL	2
FRESNO DEL CAMINO.....	1
FUENTES NUEVAS	2
LA BAÑEZA	5
LA ERCINA	1
LA MILLA DEL PÁRAMO	1
LA POLA DE GORDÓN.....	1

LA ROBLA.....	3
LA VID	2
LA VIRGEN DEL CAMINO	4
LAS MÉDULAS	1
LAS VENTAS DE ALBARES	1
LEÓN.....	318
LLAMAS DE LA RIBERA	1
LLANOS DE ALBA	1
LORENZANA	2
LUYEGO DE SOMOZA	1
MANSILLA DE LAS MULAS	8
MOLINASECA	2
MURIAS DE PAREDES	1
NAVA DE LOS OTEROS	1
NAVATEJERA.....	12
ONAMIO	1
OSEJA DE SAJAMBRE.....	1
PALACIOS DEL SIL.....	2
PALANQUINOS	1
PALAZUELO DE ÓRBIGO	1
PEREJE.....	1
POBLADURA DE BERNESGA.....	1
PONFERRADA	72
POSADILLA DE LA VEGA	2
PRADA DE VALDEÓN.....	2
PRIARANZA DEL BIERZO	1
QUINTANA DE FUSEROS	1
QUINTANA DEL CASTILLO	1
QUINTANA DEL MARCO.....	1
QUINTANA Y CONGOSTO	1
QUINTANILLA DE YUSO.....	1
QUINTANILLA DEL MONTE	2
RIBAS DE LA VALDUERNA	1
RIBASECA.....	4
RIOFRÍO	1
RIOSECO DE TAPIA.....	2
RIOSEQUINO DE TORÍO	1

ROBLEDO DE TORÍO.....	1
RUIFORCO DE TORÍO	1
SAHAGÚN.....	1
SAN ANDRÉS DEL RABANEDO.....	17
SAN CRISTÓBAL DE LA POLANTERA	1
SAN JUAN DE LA MATA.....	1
SAN JUSTO DE LA VEGA	1
SAN MARTÍN DE LA FALAMOSA	1
SAN MIGUEL DEL CAMINO	1
SAN PEDRO BERCIANOS	1
SAN PEDRO DE FONCOLLADA	1
SAN PEDRO DE LAS DUEÑAS	3
SAN ROMÁN DE BEMBIBRE.....	3
SANTA MARÍA DEL PÁRAMO	4
SANTA MARINA DEL REY	1
SANTA OLAJA DE LA RIBERA	1
SANTIBÁÑEZ DE VALDEIGLESIAS	2
SARIEGOS DEL BERNESGA.....	1
SÉSAMO	1
SOTO DE LA VEGA.....	1
TOLIBIA DE ARRIBA.....	1
TORAL DE FONDO	1
TORENO	1
TORNEROS DE LA VALDERÍA	2
TORRE DEL BIERZO.....	5
TORREBARRIO	2
TROBAJO DEL CAMINO	17
TROBAJO DEL CERECEDO	1
VALDEPRADO.....	1
VALDERRUEDA.....	1
VALENCIA DE DON JUAN.....	2
VALVERDE ENRIQUE.....	1
VEGA DE INFANZONES.....	3
VEGUELLINA DE ÓRBIGO	1
VILLABALTER	2
VILLABLINO	11
VILLABUENA.....	1

VILLACEDRÉ.....	4
VILLAFRANCA DEL BIERZO	1
VILLAGER DE LACIANA.....	1
VILLALBOÑE	1
VILLAMAÑÁN.....	1
VILLAMORATIEL DE LAS MATAS	1
VILAOBISPO DE LAS REGUERAS	3
VILLAQUILAMBRE	4
VILLARINO DEL SIL	1
VILLARNERA DE LA VEGA.....	1
VILLARRODRIGO DE LAS REGUERAS	1
VILLASABARIEGO	5
VILLAVERDE DE ARCAYOS.....	1
VILLAVERDE DE ARRIBA	1
YERES.....	1
TOTAL LEÓN	655

PALENCIA

AGUILAR DE CAMPOO.....	13
ALAR DEL REY	1
ASTUDILLO	1
BALTANÁS	4
BARRUELO DE SANTULLÁN.....	2
BELMONTE DE CAMPOS.....	1
CARRIÓN DE LOS CONDES	5
CASTREJÓN DE LA PEÑA	4
CERVATOS DE LA CUEZA	5
CERVERA DE PISUERGA.....	2
CEVICO DE LA TORRE	1
CISNEROS	1
DEHESA DE ROMANOS	1
DUEÑAS	3
FRÓMISTA	1
GRIJOTA.....	2
GUARDO	5
HERRERA DE PISUERGA.....	3
ITERO SECO.....	1
LA VID DE OJEDA	1

MAGAZ.....	3
MENESES DE CAMPOS	1
MOSLARES DE LA VEGA	1
MUDA	1
OLLEROS DE PAREDES RUBIAS.....	1
OSORNO	1
PALENCIA.....	98
PAREDES DE NAVA	7
POZA DE LA VEGA.....	1
RIBAS DE CAMPOS	1
SALDAÑA	2
SAN CEBRIÁN DE CAMPOS	1
SAN CEBRIÁN DE MUDA	1
SAN LLORENTE DEL PÁRAMO	1
SANTA MARÍA DE REDONDO	6
SANTIBÁÑEZ DE LA PEÑA	1
SOTO DE CERRATO.....	1
SOTOBAÑADO Y PRIORATO	3
TORQUEMADA	1
VELILLA DEL RÍO CARRIÓN	5
VENTA DE BAÑOS	5
VENTANILLA	1
VILLADIEZMA	1
VILLALCÁZAR DE SIRGA.....	1
VILLAMURIEL DE CERRATO	5
VILLARRAMIEL.....	1

VILLAVIUDAS.....	1
TOTAL PALENCIA	209

SALAMANCA

ALBA DE TORMES	2
ALDEA DEL OBISPO	1
ALDEALUENGA.....	1
ALDEARRODRIGO	2
ARAPILES	4
ARCEDIANO	1
BARBADILLO.....	1
BABILAFUENTE.....	1
BÉJAR	21
CABRERIZOS.....	2
CALZADA DE VALDUNCIEL	1
CANDELARIO.....	2
CANTALAPIEDRA	1
CIPEREZ	1
CIUDAD RODRIGO	8
CUATRO CALZADAS	6
EL CUBO DE DON SANCHO.....	1
EL MAILLO	1
EL SAHUGO.....	1
ESPINO DE LA ORBADA.....	1
FRADES DE LA SIERRA.....	1
FRANCOS NUEVO	1
GALINDUSTE	1
LA ALBERCA.....	1
LA ORBADA	1
LEDESMA.....	2
LUMBRALES	1
MONTEJO.....	1
MONTEMAYOR DEL RÍO	1
PEDRAZA DE ALBA	1
PEDROSILLO DE ALBA	1
PEÑARANDA DE BRACAMONTE.....	4
ROBLEDA.....	3
SALAMANCA	105

SAN CRISTÓBAL DE LA CUESTA	1
SAN MUÑOZ	1
SANCTI-SPÍRITUS	1
SANTA MARTA DE TORMES	10
TOPAS	1
TORDILLOS	1
VILLAFLORES	2
VILLAMAYOR	3
VILLANUEVA DEL CONDE	1
VILLARES DE LA REINA	2
VILLAVIEJA DE YELTES	1
VITIGUDINO	1
TOTAL SALAMANCA	208

SEGOVIA

ABADES	4
ALDEANUEVA DEL CODONAL	1
BASARDILLA	2
CANTALEJO	1
CEREZO DE ABAJO	2
COCA	3
COLLADO HERMOSO	1
CUÉLLAR	13
EL ESPINAR	5
FRESNEDA DE CUÉLLAR	1
FRESNO DE LA FUENTE	1
FUENTE EL OLMO DE ISCAR	2
FUENTEPELAYO	1
FUENTERREBOLLO	2
FUENTESAÚCO DE FUENTIDUEÑA	1
HONTANARES DE ERESMA	1
HONTORIA	1
LA LASTRILLA	3
LAGUNA RODRIGO	1
LASTRAS DE CUÉLLAR	1
LASTRAS DEL POZO	1
MADRIGUERA	1

MARUGÁN.....	15
MIGUEL IBÁÑEZ.....	1
MUÑOPELRO	1
NAVALMANZANO	1
NAVAS DE ORO	2
NIEVA.....	1
ORTIGOSA DE PESTAÑO.....	1
PALAZUELOS DE ERESMA	4
PELAYOS DEL ARROYO.....	1
PINARNEGRILLO	1
RAPARIEGOS.....	1
REBOLLO	1
REMONDO	12
SAN CRISTÓBAL DE SEGOVIA	2
SAN ILDEFONSO O LA GRANJA	5
SAN RAFAEL	1
SANGARCÍA	1
SEBULCOR.....	6
SEGOVIA.....	79
TORRE VAL DE SAN PEDRO.....	1
TORRECABALLEROS.....	3
TRESCASAS	1
TURÉGANO.....	2
VALLELADO	1
VILLACASTÍN	1
TOTAL SEGOVIA.....	194

SORIA

ALMAZÁN	2
ARCOS DE JALÓN.....	2
ARGUIJO	2
DURUELO DE LA SIERRA	6
EL BURGO DE OSMA	5
GARRAY.....	1
GOLMAYO	1
MATUTE DE ALMAZÁN	1
MURO	4
NAVALCABALLO.....	1

NOVIERCAS.....	1
ONCALA.....	2
SAN LEONARDO DE YAGÜE.....	2
SANTA MARÍA DE HUERTA	1
SORIA	59
VINUESA.....	3
SORIA.....	93

VALLADOLID

ALAEJOS	1
ARROYO.....	2
BAHABÓN.....	1
BOECILLO.....	3
CAMPASPERO	1
CARPIO.....	1
CASTRILLO TEJERIEGO	1
CASTROMONTE.....	2
CASTRONUÑO	1
CISTÉRNIGA.....	12
CUBILLAS DE SANTA MARTA.....	1
ÍSCAR	4
LA MUDARRA	1
LAGUNA DE DUERO	17
MATAPOZUELOS.....	1
MEDINA DE RIOSECO.....	2
MEDINA DEL CAMPO	32
MELGAR DE ABAJO	1
MORAL DE LA REINA.....	1
PEÑAFIEL.....	2
PESQUERA DE DUERO	1
PIÑEL DE ABAJO	1
RENEDO	1
SANTOVENIA DE PISUERGA.....	1
TORDESILLAS	8
TUDELA DE DUERO	10
VALLADOLID.....	158
VALORIA LA BUENA.....	1
VEGA DE VALDETRONCO.....	2

VIANA DE CEGA.....	1
VILLABRÁGIMA	1
VILLAGARCÍA DE CAMPOS	2
VILLANUEVA DE DUERO	1
VILLAVIEJA DEL CERRO	1
ZARATÁN	1
VALLADOLID	277

ZAMORA

ABEZAMES	1
ALCAÑICES	4
BAMBA.....	10
BARCIAL DEL BARCO	6
BELVER DE LOS MONTES	1
BENAVENTE.....	9
BOYA	1
CALZADA DE TERA	1
CAMARZANA DE TERA.....	1
CARBAJALES DE ALBA.....	1
CASTROVERDE DE CAMPOS.....	1
CERECINOS DEL CARRIZAL	1
FERMOSELLE	3
FERRERAS DE ABAJO.....	1
FRESNO DE SAYAGO.....	1
FUENTESPREADAS	1
LITOS	1
LUELMO	1
MANZANAL DEL BARCO	4
MONFARRACINOS	5
MORALES DEL VINO	2
MUGA DE SAYAGO.....	2
PALACIOS DE SANABRIA	5
PELEAS DE ABAJO	1
POZOANTIGUO	1
POZUELO DE TÁBARA	1
PRADO	1
PUEBLA DE SANABRIA.....	3
PUMAREJO DE TERA	1

RIBADELAGO.....	1
SAN ESTEBAN DEL MOLAR	3
SAN MIGUEL DE LA RIBERA.....	1
SAN VITERO	1
SANTA CLARA DE AVEDILLO	2
SANTA CROYA DE TERA	1
TAPIOLES.....	2
TORO	10
TREFACIO	1
UNGILDE.....	1
VEGA DE VILLALOBOS.....	1
VEZDEMARBÁN	1
VILLABUENA DEL PUENTE	1
VILLAMOR DE LOS ESCUDEROS	2
VILLANUEVA DE AZOAGUE.....	1
VILLAR DEL BUEY.....	1
VILLARDECIERVOS	1
ZAMORA	66
TOTAL ZAMORA.....	168

A CORUÑA

NARÓN.....	1
TOTAL A CORUÑA	1

ÁLAVA

LLODIO	1
--------------	---

VITORIA.....	1
TOTAL ÁLAVA	2
ALICANTE	
ALICANTE	2
EL CAMPELLO	1
TOTAL ALICANTE	3
ASTURIAS	
OVIEDO	2
TOTAL ASTURIAS	2
BADAJOS	
VILLAFRANCA DE LOS BARROS	1
TOTAL BADAJOZ	1
BARCELONA	
BARCELONA	7
EL PRAT DE LLOBREGAT	1
SABADELL.....	1
SAN CUGAT DEL VALLÉS	1
TOTA BARCELONA	10
CÁCERES	
PLASENCIA.....	1
TOTAL CÁCERES	1
CANTABRIA	
CABEZÓN DE LA SAL	1
EL ASTILLERO	7
SANTANDER	1
TOTAL CANTABRIA	9

CIUDAD REAL	
CIUDAD REAL.....	2
CIUDAD REAL	2
GRANADA	
GRANADA	2
GRANADA.....	2
GUIPÚZCOA	
RENTERÍA.....	1
SAN SEBASTIÁN.....	3
TOTAL GUIPÚZCOA	4
HUESCA	
HUESCA	1
HUESCA.....	1
LAS PALMAS	
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	1
TOTAL LAS PALMAS.....	1
LUGO	
PANTÓN	1
RIBADEO.....	1
TOTAL LUGO.....	2
MADRID	
ALCALÁ DE HENARES	1
ALCORCÓN.....	2
COLLADA VILLALBA	1
COLLADO VILLALBA.....	1
FUENLABRADA.....	2
MADRID	58
MÓSTOLES	2
SAN FERNANDO DE HENARES	1
SAN LORENZO DE EL ESCORIAL	1
SAN MARTÍN DE VALDEIGLESIAS	1

SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	3
TRES CANTOS	1
VALDEMORO	1
MADRID.....	75
 NAVARRA	
PAMPLONA.....	1
TOTAL NAVARRA	1
 SEVILLA	
DOS HERMANAS	1
SEVILLA.....	1
TOTAL SEVILLA	2
 TOLEDO	
TOLEDO	1
TOTAL TOLEDO	1
 VIZCAYA	
ALGORTA	1
BILBAO	3
SANTURCE	1
SESTAO	2
TOTAL VIZCAYA	7
 ZARAGOZA	
ZARAGOZA.....	3
TOTAL ZARAGOZA	3
 EXTRANJERO	
BAYAMO/PROVINCIA DE GRANMA (CUBA)	1
LE BLANC-MESNIL (FRANCIA).....	1
PARÍS (FRANCIA)	1
MILAN (ITALIA).....	1

QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

COMUNIDAD	Nº. QUEJAS
Castilla y León	2201
Andalucía	4
Aragón	4
Asturias	2
Canarias	1
Cantabria	9
Castilla-La Mancha	3
Cataluña	10
Comunidad Foral de Navarra	1
Comunidad Valenciana	3
Extremadura	2
Galicia	3
Madrid	75
País Vasco	13

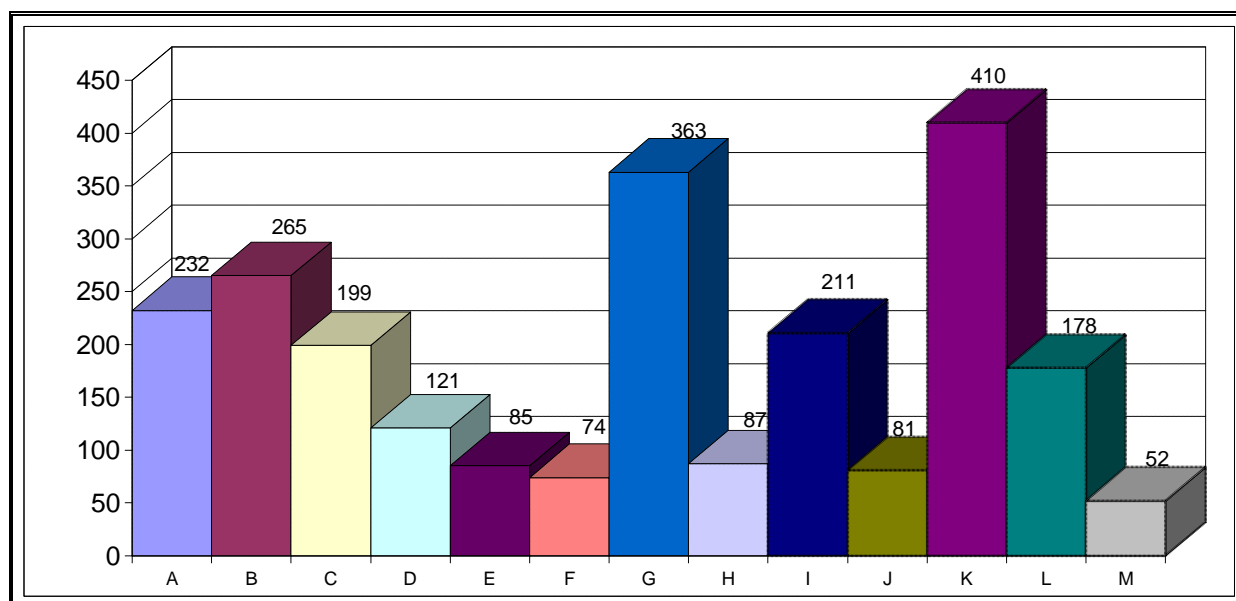
**ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA
COMUNIDAD AUTÓNOMA**

COMUNIDAD		Nº . QUEJAS
Castilla y León	A	224
	B	246
	C	177
	D	119
	E	81
	F	67
	G	347
	H	81
	I	200
	J	78
	K	376
	L	155
	m	50
Andalucía	A	2
	C	1
	K	1
Aragón	A	1
	H	1
	I	1
	K	1
Asturias	C	1
	I	1
Cantabria	B	1
	C	7
	L	1
Castilla-La Mancha	C	1
	G	1
	K	1
Cataluña	B	1
	C	1
	H	1

	I	1
	K	4
	L	1
	m	1
Comunidad Foral de Navarra	A	1
Comunidad Valenciana	C	1
	E	1
	F	1
Extremadura	A	1
	I	1
Galicia	B	1
	K	1
	L	1
Islas Canarias	E	1
Madrid	A	2
	B	14
	C	8
	F	6
	G	8
	H	3
	I	2
	K	17
	L	15
País Vasco	C	2
	E	1
	J	2
	K	7
	L	1

QUEJAS INCLUIDAS EN CADA ÁREA DE ESTUDIO

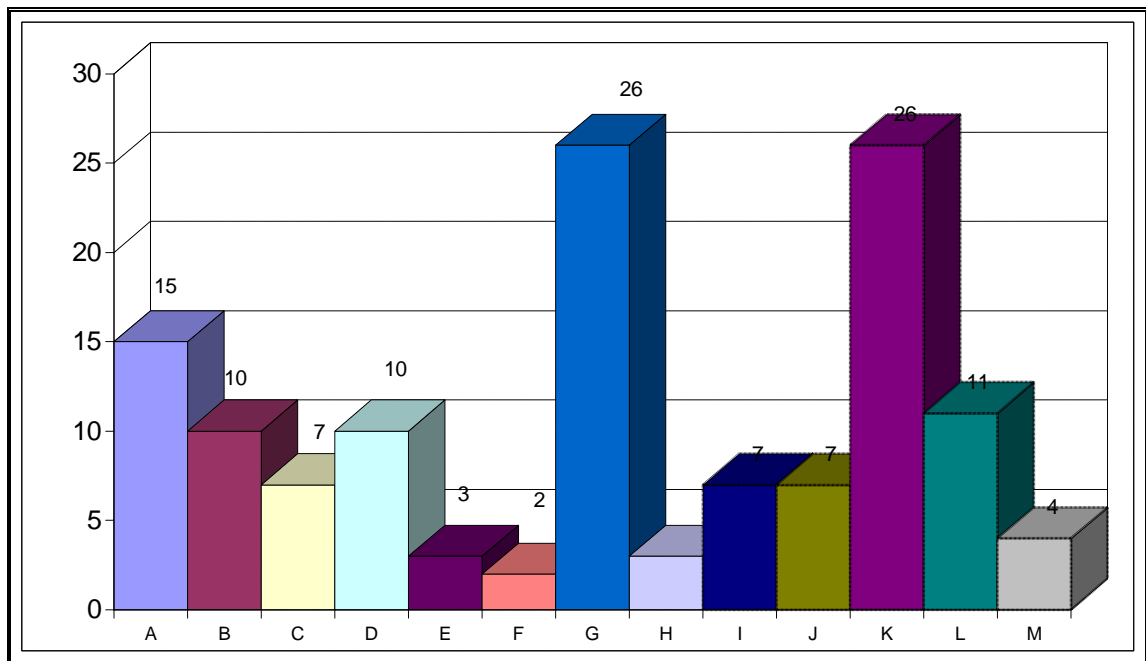
	AREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	A Función Pública	232	10%
B	B Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda	265	11%
C	C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	199	8%
D	D Educación, Cultura y Deportes	121	5%
E	E Industria, Comercio, Turismo, Consumo	85	4%
F	F Agricultura y Ganadería	74	3%
G	G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales	363	15%
H	H Sanidad	87	4%
I	I Justicia	211	9%
J	J Economía y Hacienda	81	3%
K	K Régimen Jurídico de CCLL, Bienes y Servicios municipales y Tráfico	410	17%
L	L Actuaciones diversas	178	8%
M	M Departamento II	52	
	TOTAL	2358	



ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA

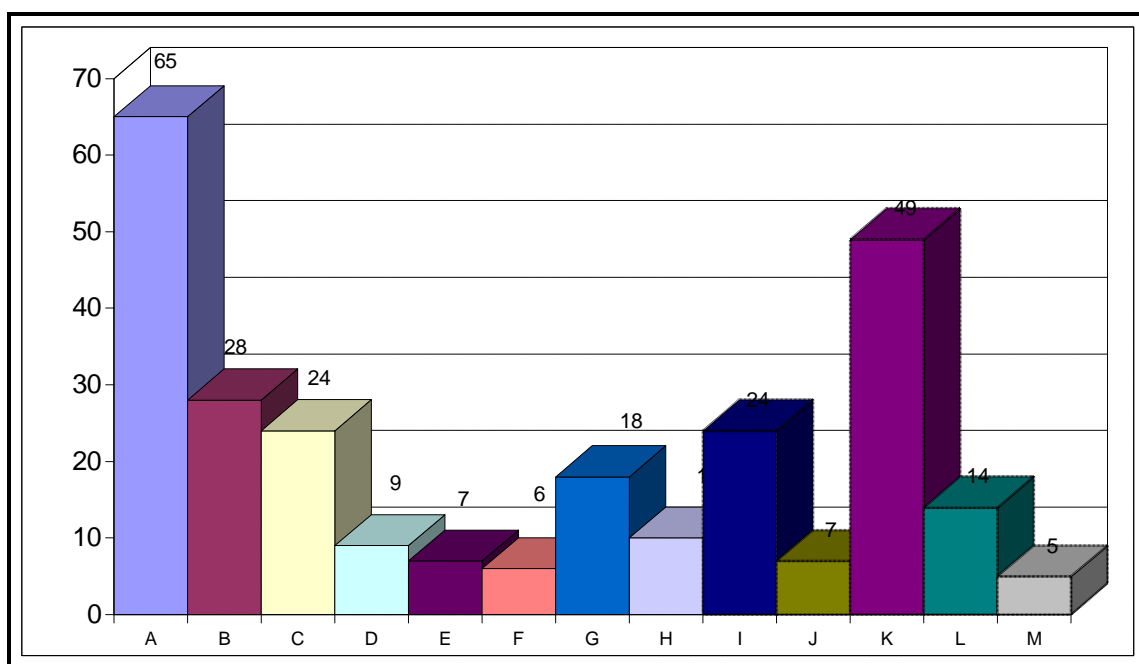
ÁVILA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	15	11%
B Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda	10	8%
C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	7	5%
D Educación, Cultura y Deportes	10	8%
E Industria, Comercio, Turismo, Consumo	3	2%
F Agricultura y Ganadería	2	2%
G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales	26	20%
H Sanidad	3	2%
I Justicia	7	5%
J Economía y Hacienda	7	5%
K Régimen Jurídico de CCLL, Bienes y Servicios municipales y Tráfico	26	20%
L Actuaciones diversas	11	8%
M Departamento II	4	3%
TOTAL	131	



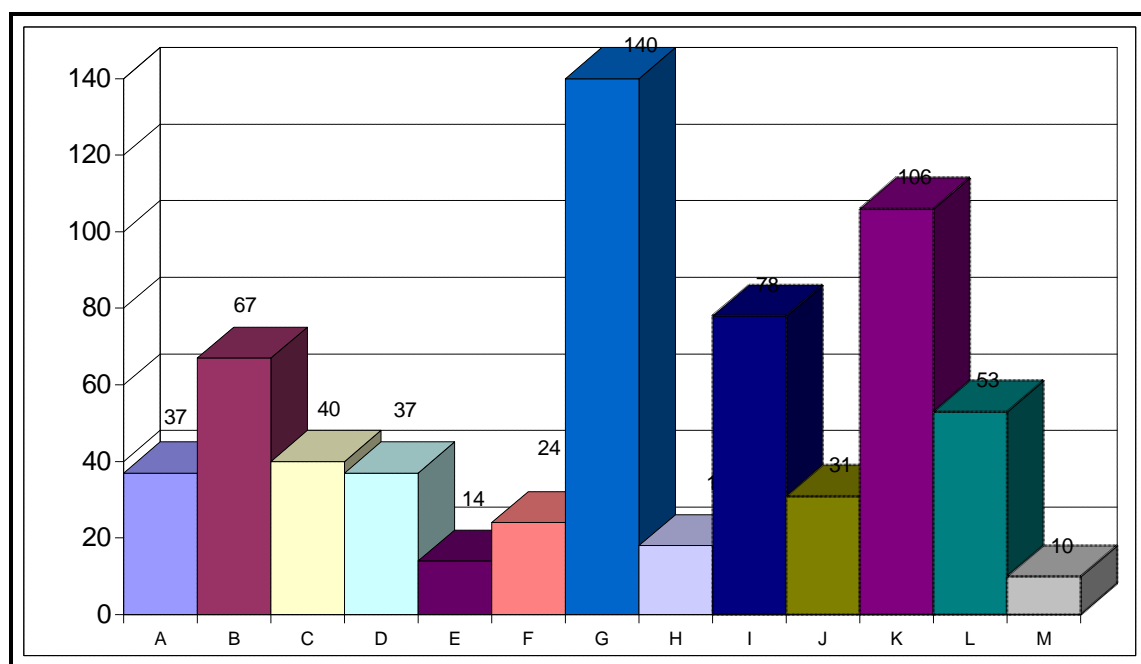
BURGOS

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	65	24%
B Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda	28	11%
C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	24	9%
D Educación, Cultura y Deportes	9	3%
E Industria, Comercio, Turismo, Consumo	7	3%
F Agricultura y Ganadería	6	2%
G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales	18	7%
H Sanidad	10	4%
I Justicia	24	9%
J Economía y Hacienda	7	3%
K Régimen Jurídico de CCLL, Bienes y Servicios municipales y Tráfico	49	18%
L Actuaciones diversas	14	5%
M Departamento II	5	2%
TOTAL	266	



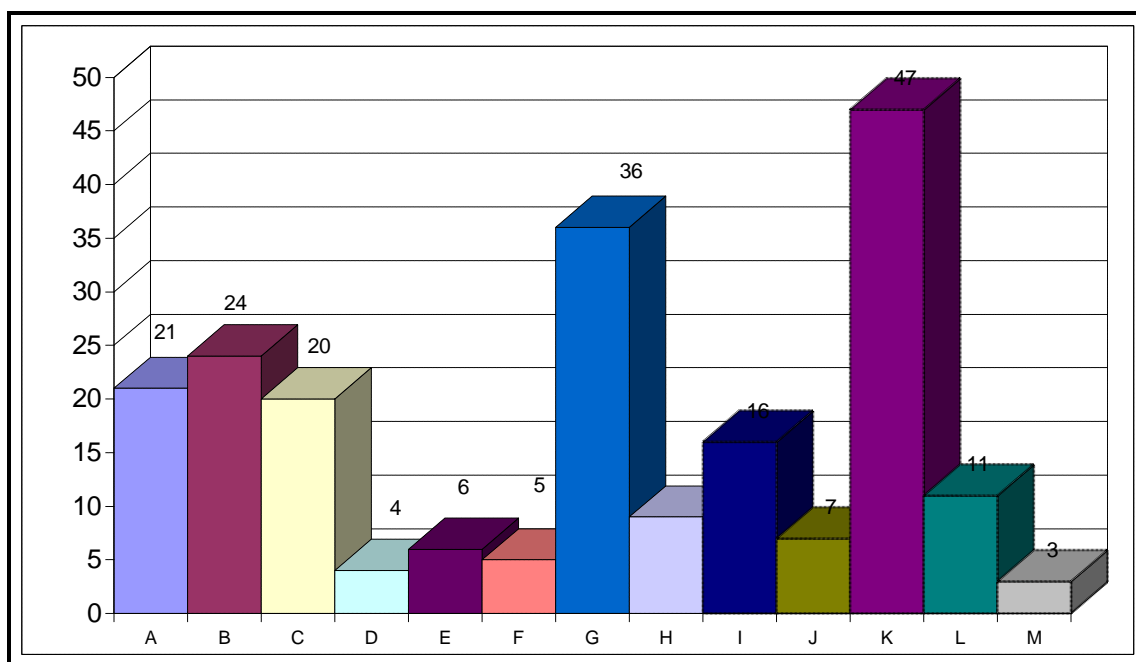
LEÓN

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	37	6%
B Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda	67	10%
C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	40	6%
D Educación, Cultura y Deportes	37	6%
E Industria, Comercio, Turismo, Consumo	14	2%
F Agricultura y Ganadería	24	4%
G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales	140	21%
H Sanidad	18	3%
I Justicia	78	12%
J Economía y Hacienda	31	5%
K Régimen Jurídico de CCLL, Bienes y Servicios municipales y Tráfico	106	16%
L Actuaciones diversas	53	8%
M Departamento II	10	2%
TOTAL	655	



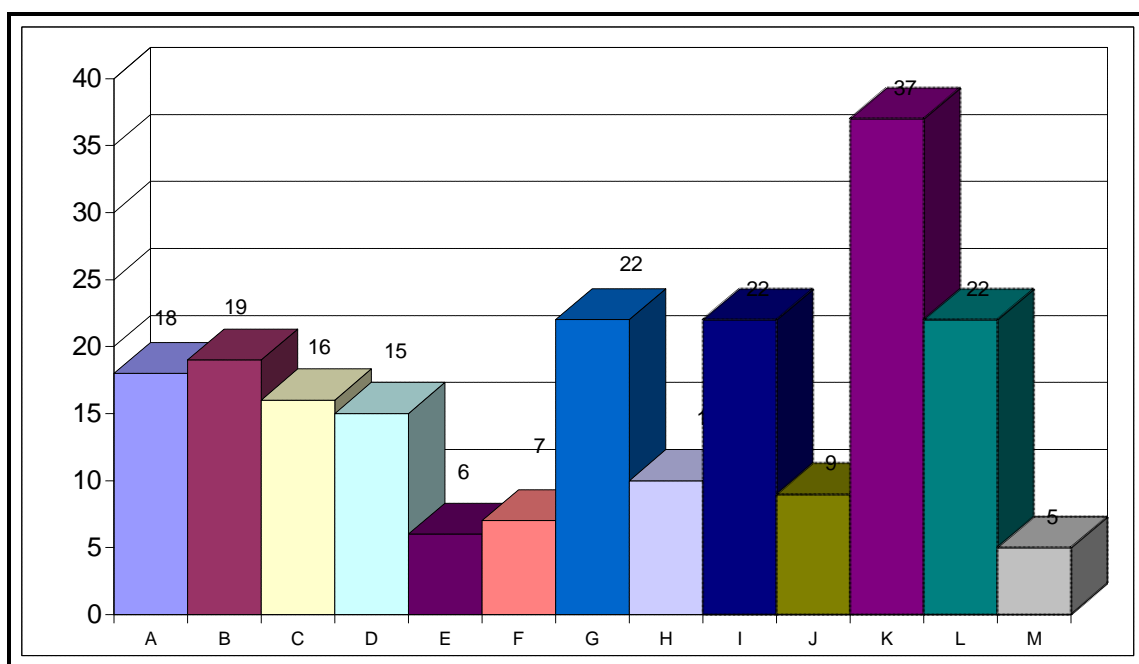
PALENCIA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	21	10%
B Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda	24	11%
C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	20	10%
D Educación, Cultura y Deportes	4	2%
E Industria, Comercio, Turismo, Consumo	6	3%
F Agricultura y Ganadería	5	2%
G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales	36	17%
H Sanidad	9	4%
I Justicia	16	8%
J Economía y Hacienda	7	3%
K Régimen Jurídico de CCLL, Bienes y Servicios municipales y Tráfico	47	22%
L Actuaciones diversas	11	5%
M Departamento II	3	1%
TOTAL	209	



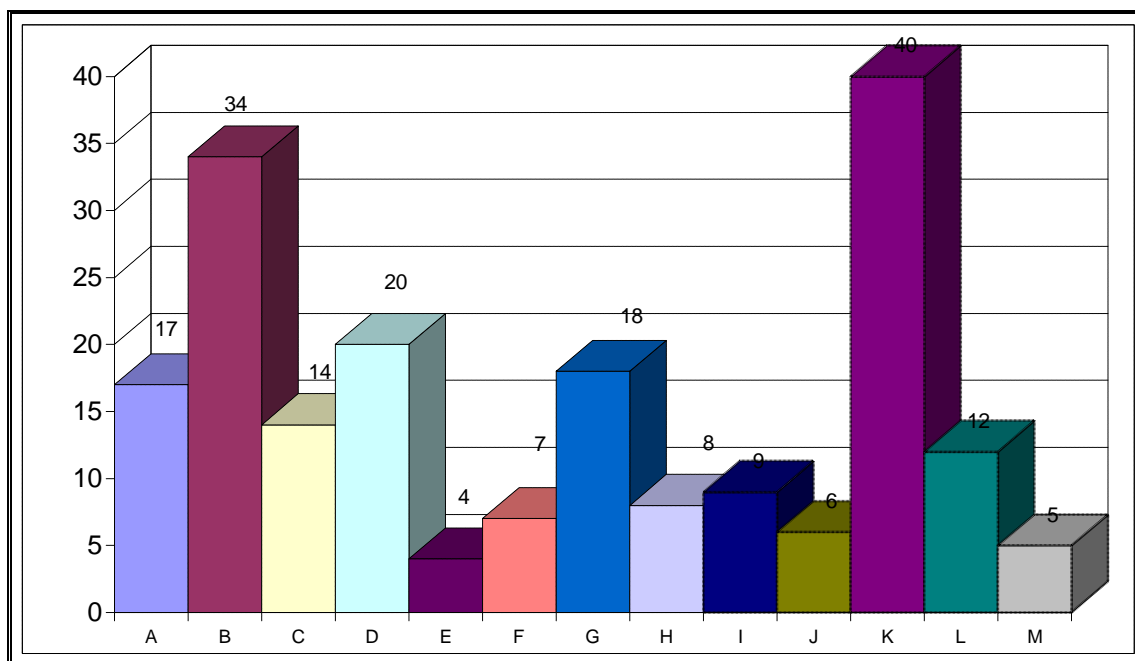
SALAMANCA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	18	9%
B Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda	19	9%
C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	16	8%
D Educación, Cultura y Deportes	15	7%
E Industria, Comercio, Turismo, Consumo	6	3%
F Agricultura y Ganadería	7	3%
G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales	22	11%
H Sanidad	10	5%
I Justicia	22	11%
J Economía y Hacienda	9	4%
K Régimen Jurídico de CCLL, Bienes y Servicios municipales y Tráfico	37	18%
L Actuaciones diversas	22	11%
M Departamento II	5	2%
TOTAL	208	



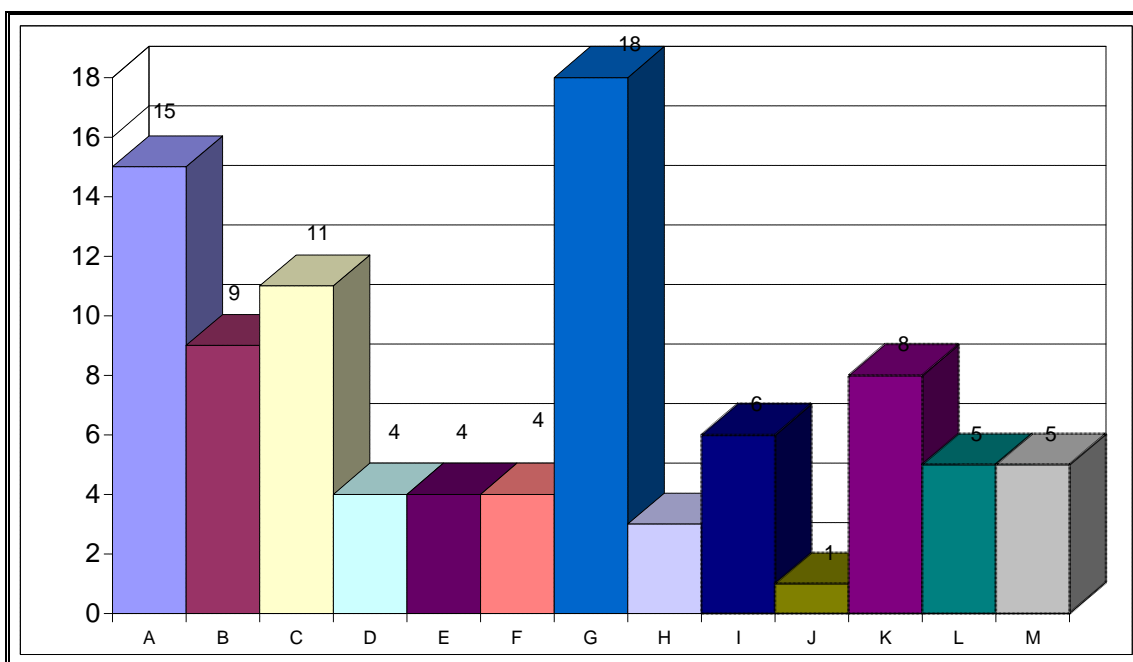
SEGOVIA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	17	9%
B Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda	34	18%
C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	14	7%
D Educación, Cultura y Deportes	20	10%
E Industria, Comercio, Turismo, Consumo	4	2%
F Agricultura y Ganadería	7	4%
G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales	18	9%
H Sanidad	8	4%
I Justicia	9	5%
J Economía y Hacienda	6	3%
K Régimen Jurídico de CCLL, Bienes y Servicios municipales y Tráfico	40	21%
L Actuaciones diversas	12	6%
M Departamento II	5	3%
TOTAL	194	



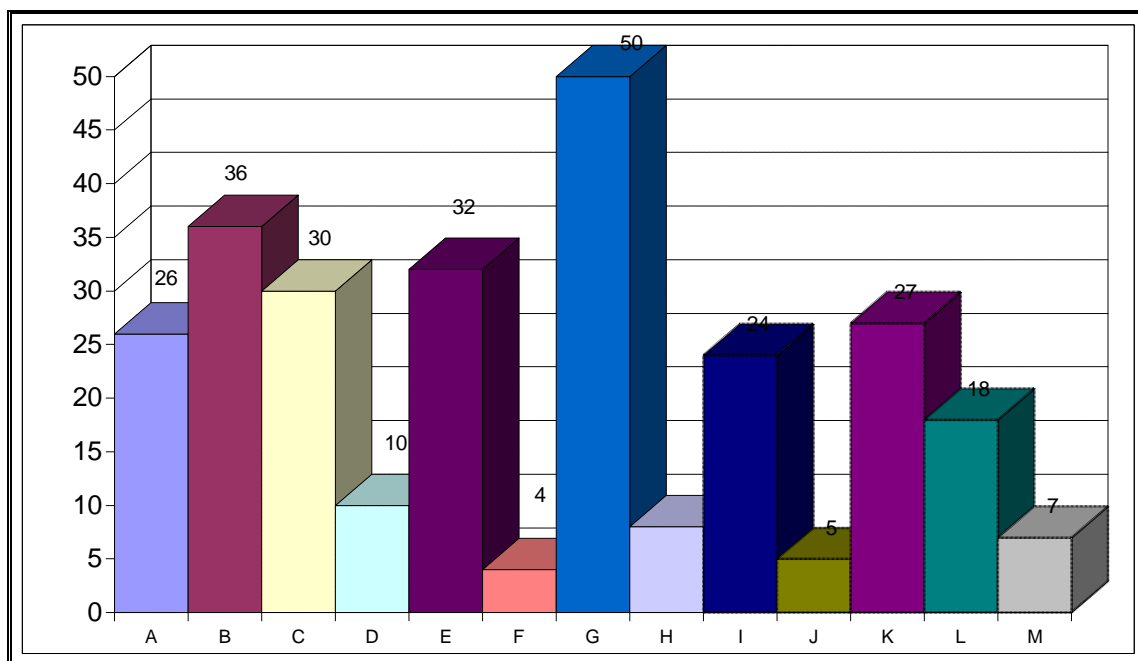
SORIA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	15	16%
B Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda	9	10%
C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	11	12%
D Educación, Cultura y Deportes	4	4%
E Industria, Comercio, Turismo, Consumo	4	4%
F Agricultura y Ganadería	4	4%
G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales	18	19%
H Sanidad	3	3%
I Justicia	6	6%
J Economía y Hacienda	1	1%
K Régimen Jurídico de CCLL, Bienes y Servicios municipales y Tráfico	8	9%
L Actuaciones diversas	5	5%
M Departamento II	5	5%
TOTAL	93	



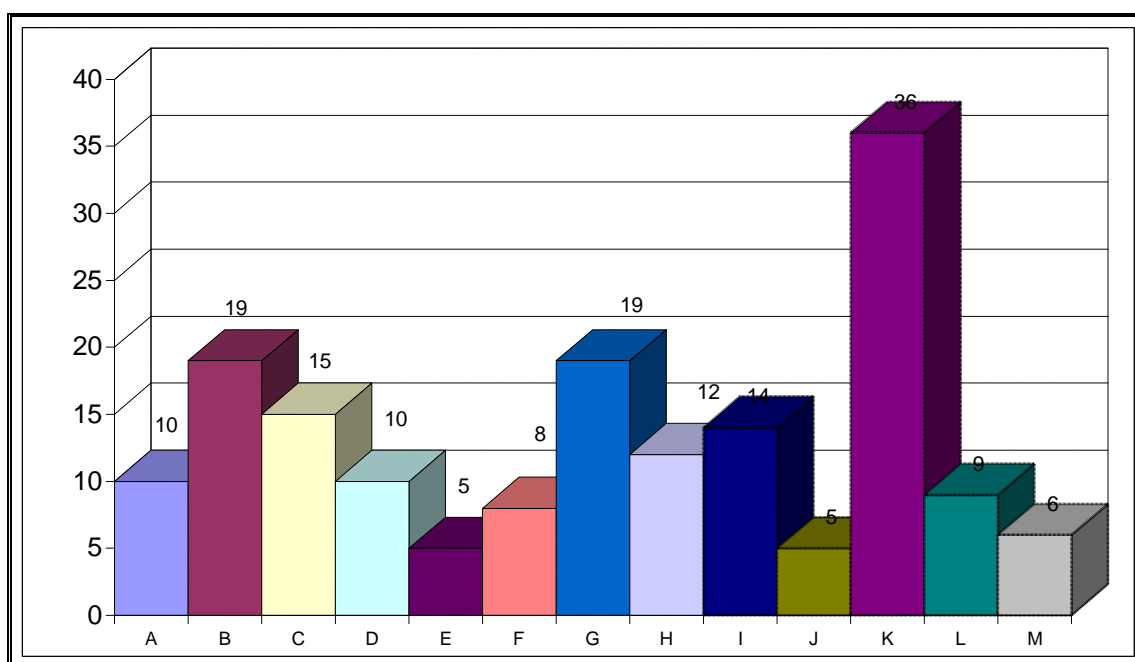
VALLADOLID

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	26	9%
B Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda	36	13%
C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	30	11%
D Educación, Cultura y Deportes	10	4%
E Industria, Comercio, Turismo, Consumo	32	12%
F Agricultura y Ganadería	4	1%
G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales	50	18%
H Sanidad	8	3%
I Justicia	24	9%
J Economía y Hacienda	5	2%
K Régimen Jurídico de CCLL, Bienes y Servicios municipales y Tráfico	27	10%
L Actuaciones diversas	18	6%
M Departamento II	7	3%
TOTAL	277	



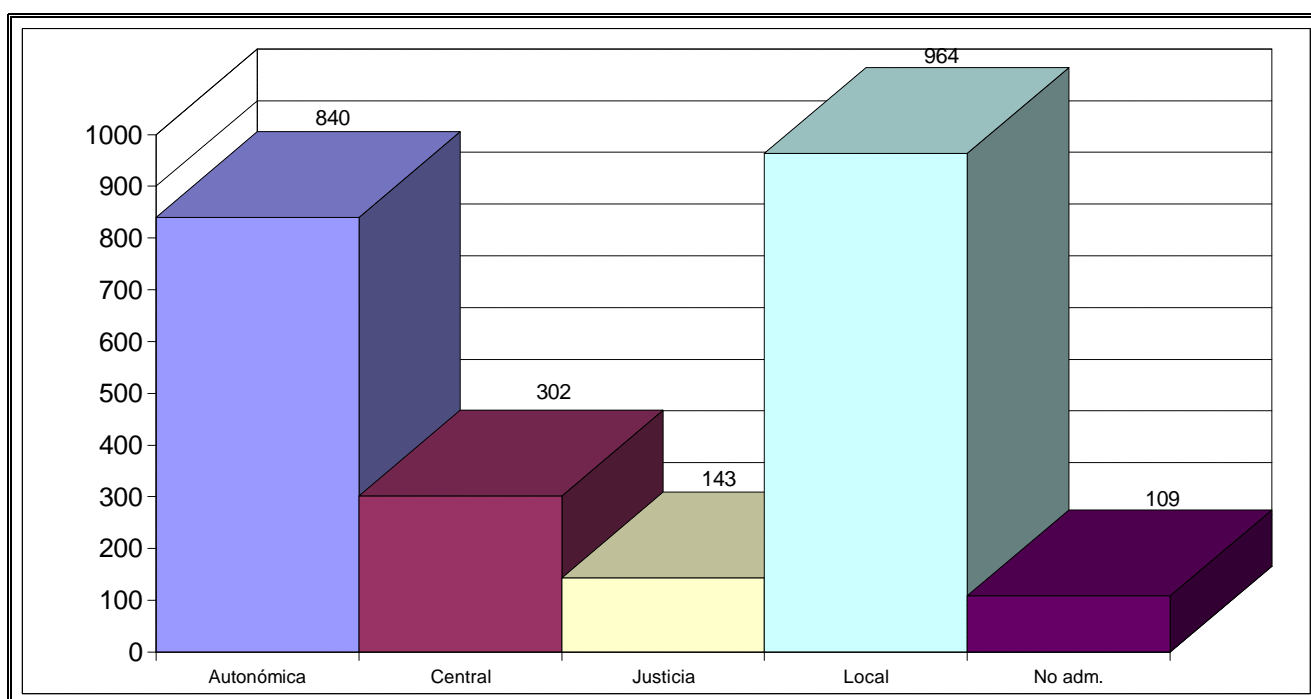
ZAMORA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	10	6%
B Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda	19	11%
C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente	15	9%
D Educación, Cultura y Deportes	10	6%
E Industria, Comercio, Turismo, Consumo	5	3%
F Agricultura y Ganadería	8	5%
G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales	19	11%
H Sanidad	12	7%
I Justicia	14	8%
J Economía y Hacienda	5	3%
K Régimen Jurídico de CCLL, Bienes y Servicios municipales y Tráfico	36	21%
L Actuaciones diversas	9	5%
M Departamento II	6	4%
TOTAL	168	



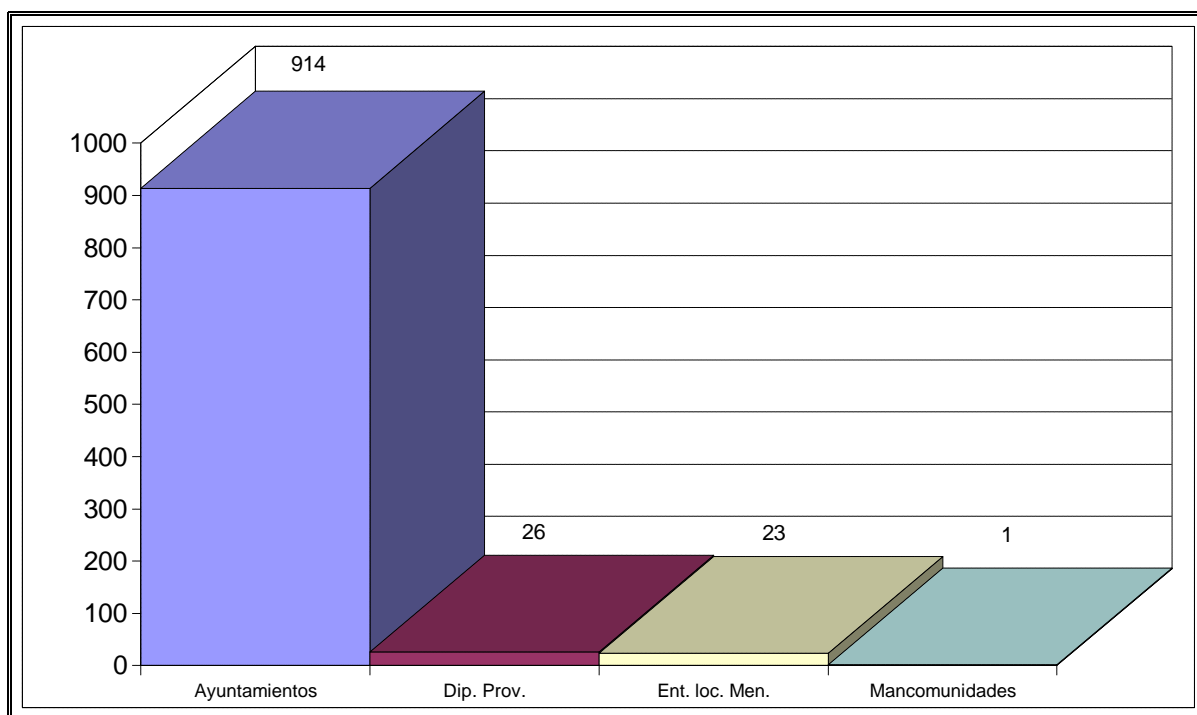
CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA EN CUANTO A LA ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	840	36%
Central	302	13%
Justicia	143	6%
Local	964	41%
No adm.	109	5%
TOTAL	2358	



EXPEDIENTES DE QUEJA QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

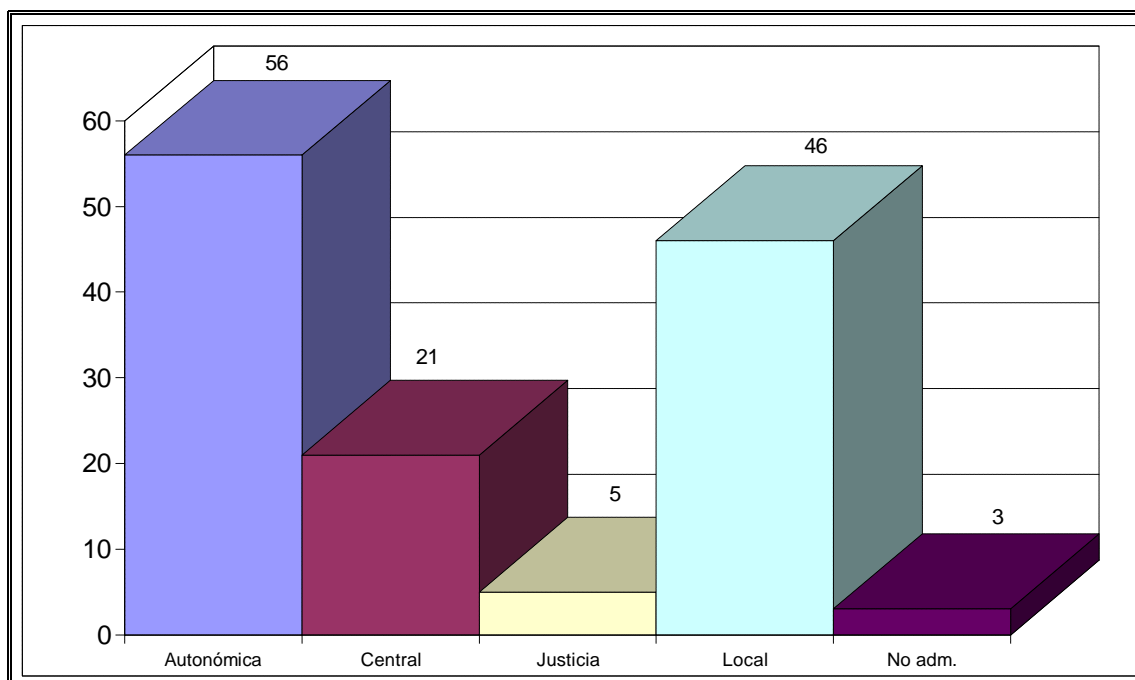
Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Local-Ayuntamientos	914	95%
Local-Diputaciones Provinciales	26	3%
Local-Entidades Loc. Men.	23	2%
Local-Mancomunidades	1	0%
TOTAL	964	



ADMINISTRACIÓN AFECTADA POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA

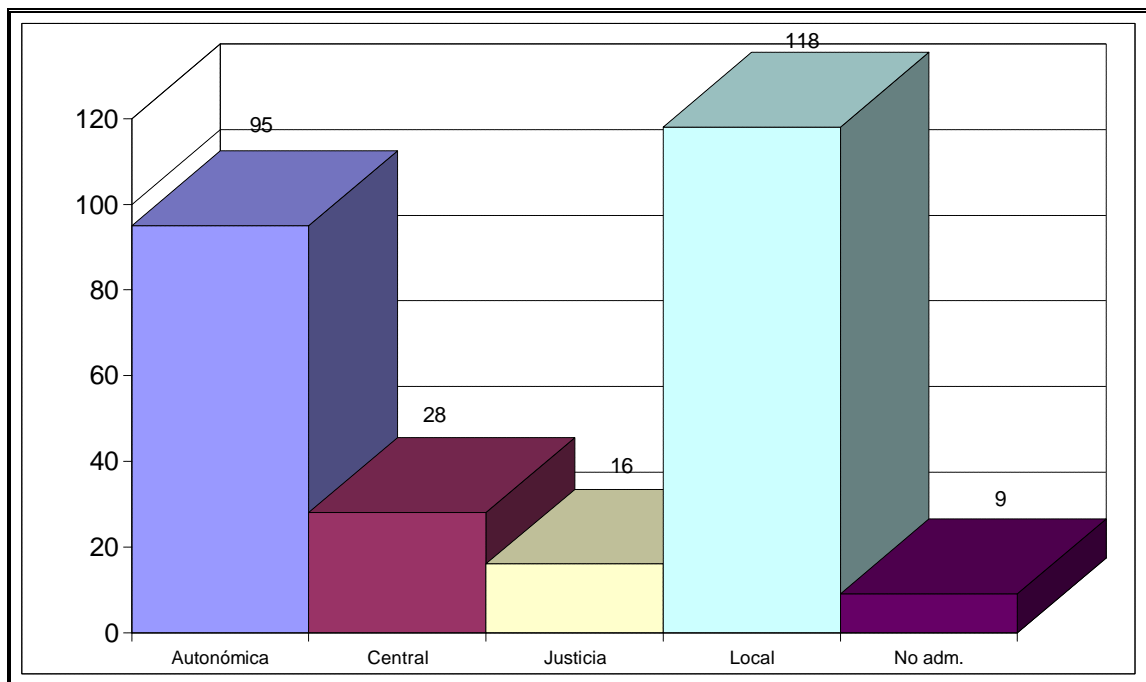
ÁVILA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	56	43%
Central	21	16%
Justicia	5	4%
Local	46	35%
No adm.	3	2%
TOTAL	131	



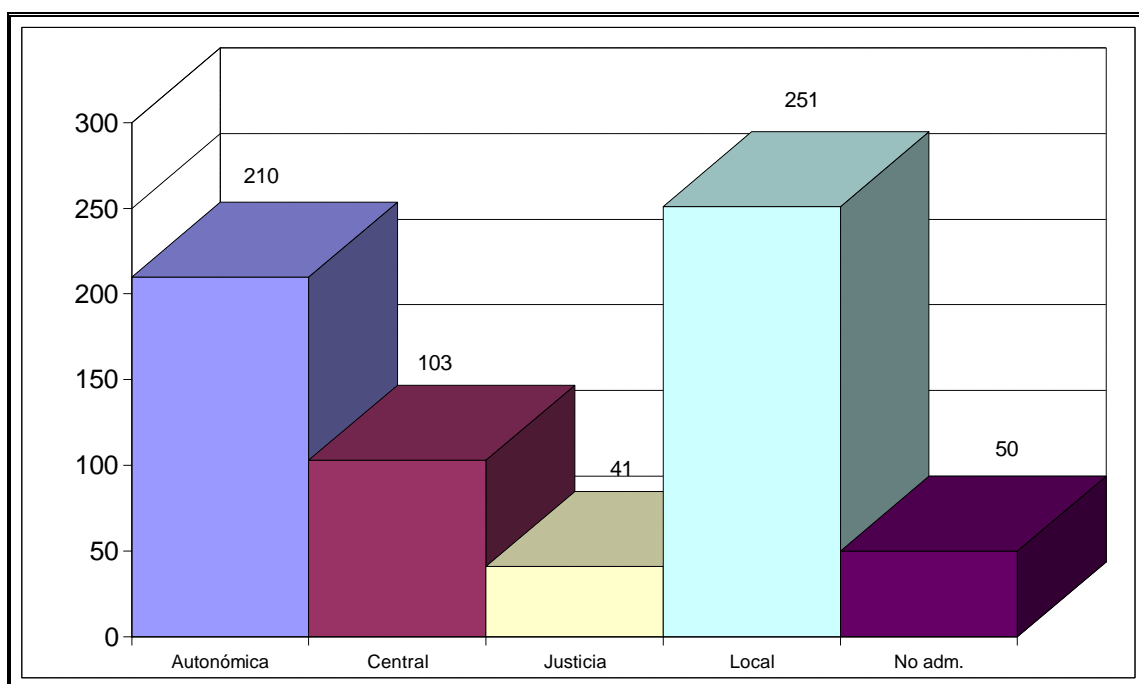
BURGOS

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	95	36%
Central	28	11%
Justicia	16	6%
Local	118	44%
No adm.	9	3%
TOTAL	266	



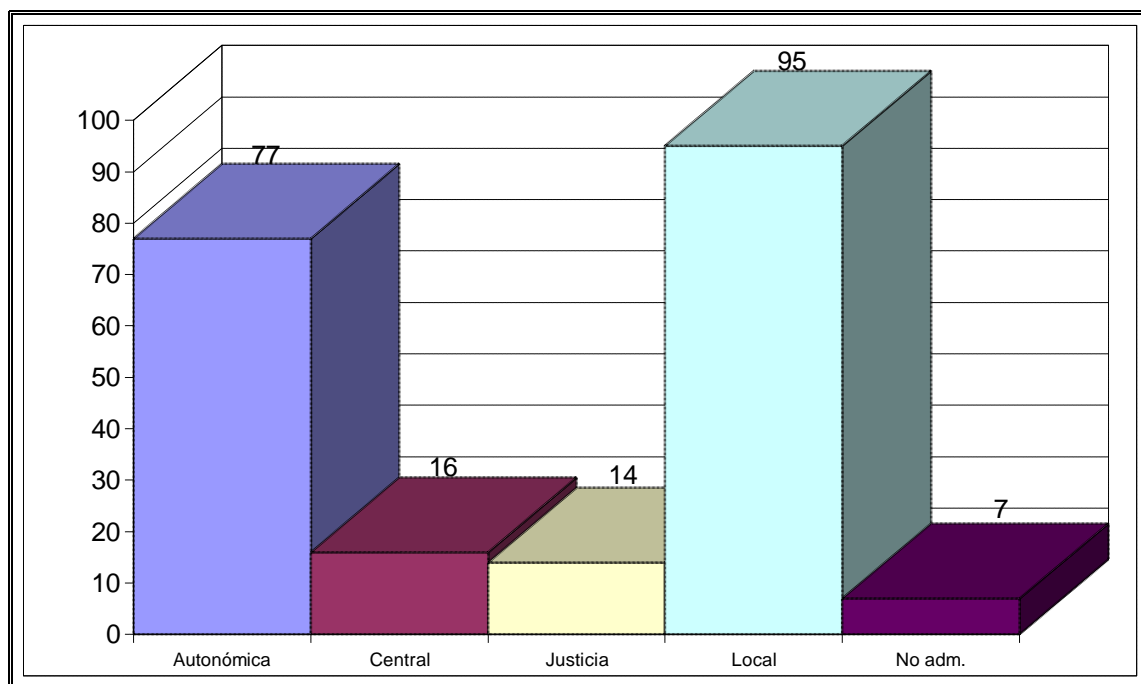
LEÓN

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	210	32%
Central	103	16%
Justicia	41	6%
Local	251	38%
No adm.	50	8%
TOTAL	655	



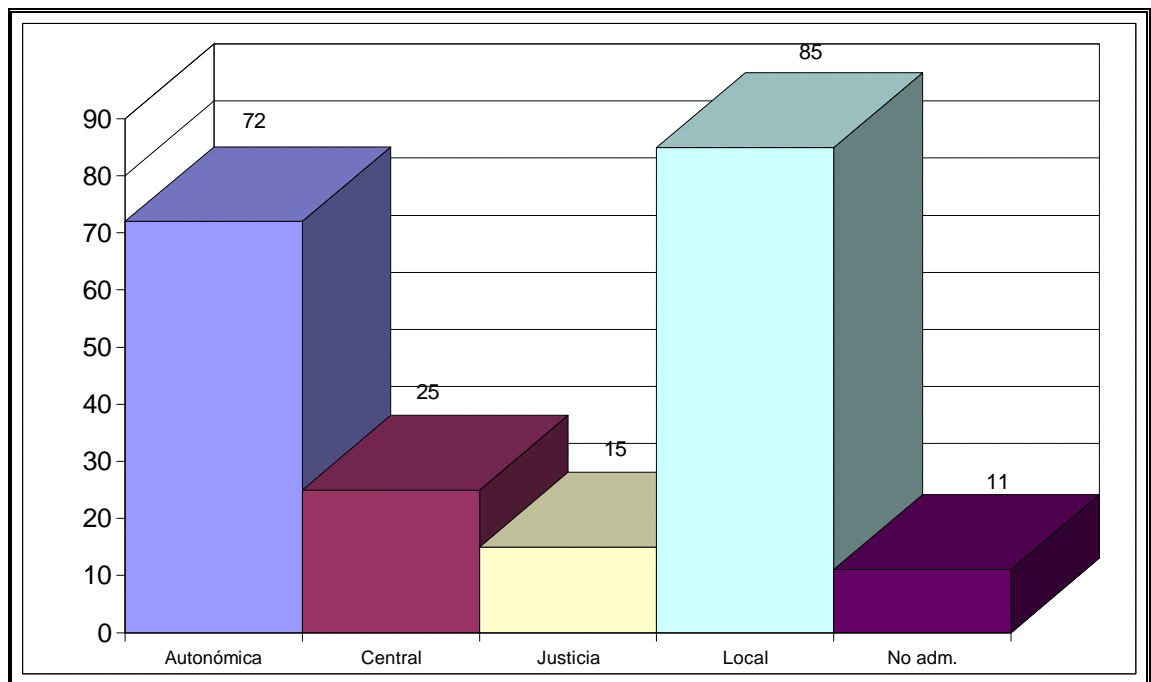
PALENCIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	77	37%
Central	16	8%
Justicia	14	7%
Local	95	45%
No adm.	7	3%
TOTAL	209	



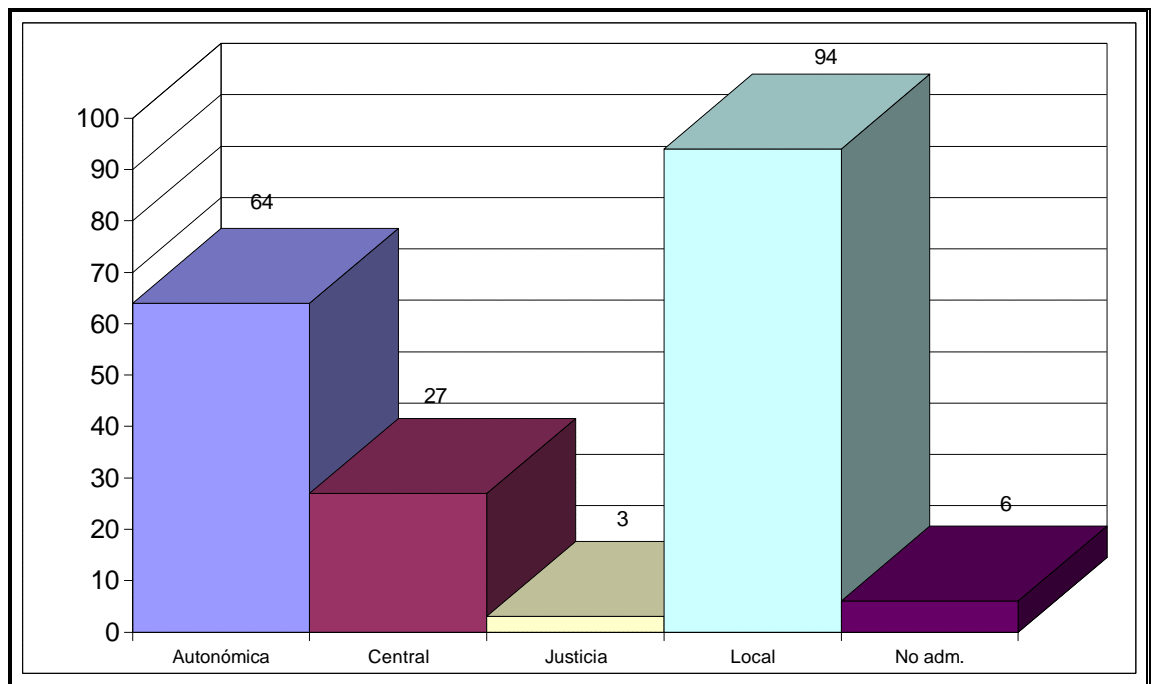
SALAMANCA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	72	35%
Central	25	12%
Justicia	15	7%
Local	85	41%
No adm.	11	5%
TOTAL	208	



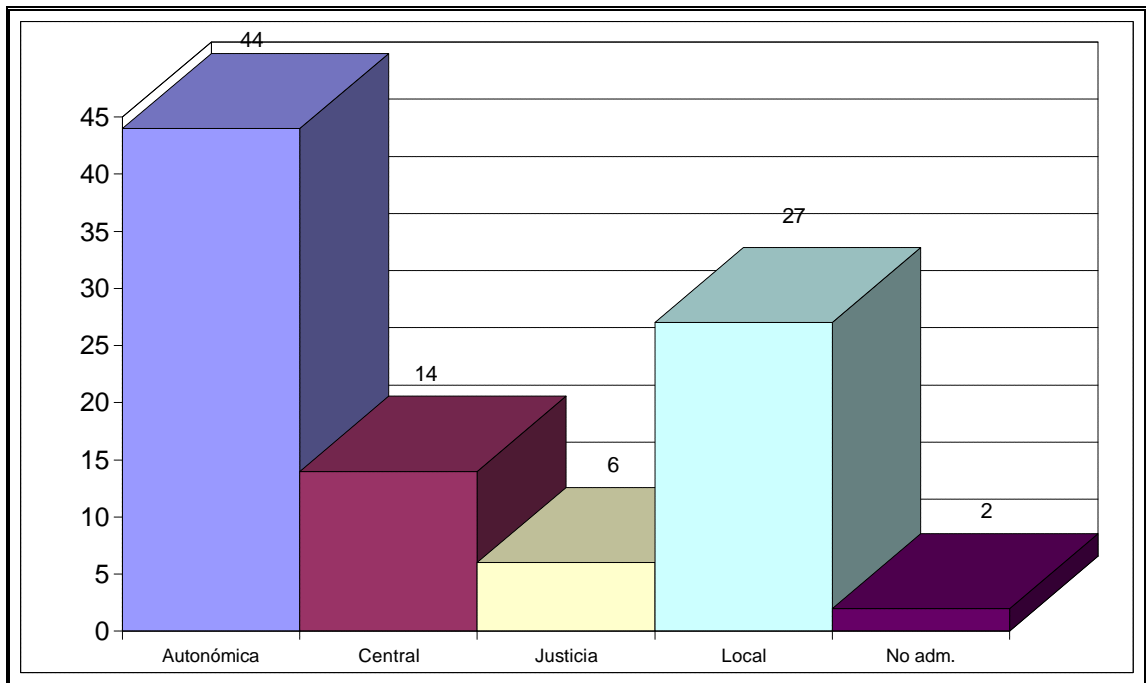
SEGOVIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	64	33%
Central	27	14%
Justicia	3	2%
Local	94	48%
No adm.	6	3%
TOTAL	194	



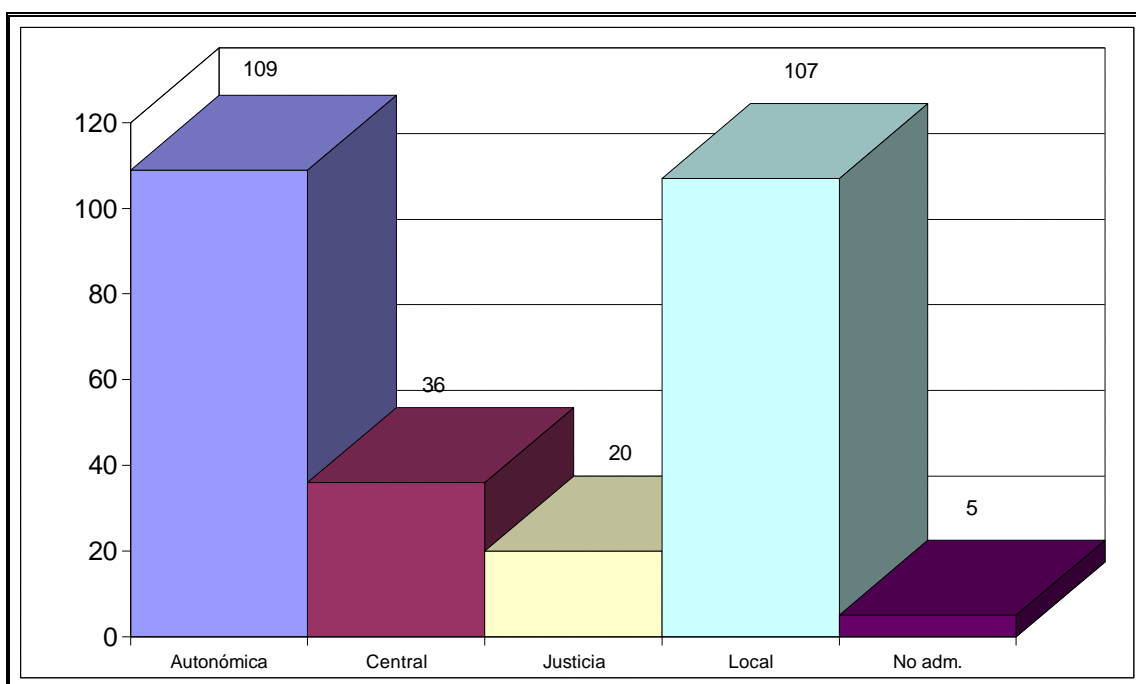
SORIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	44	47%
Central	14	15%
Justicia	6	6%
Local	27	29%
No adm.	2	2%
TOTAL	93	



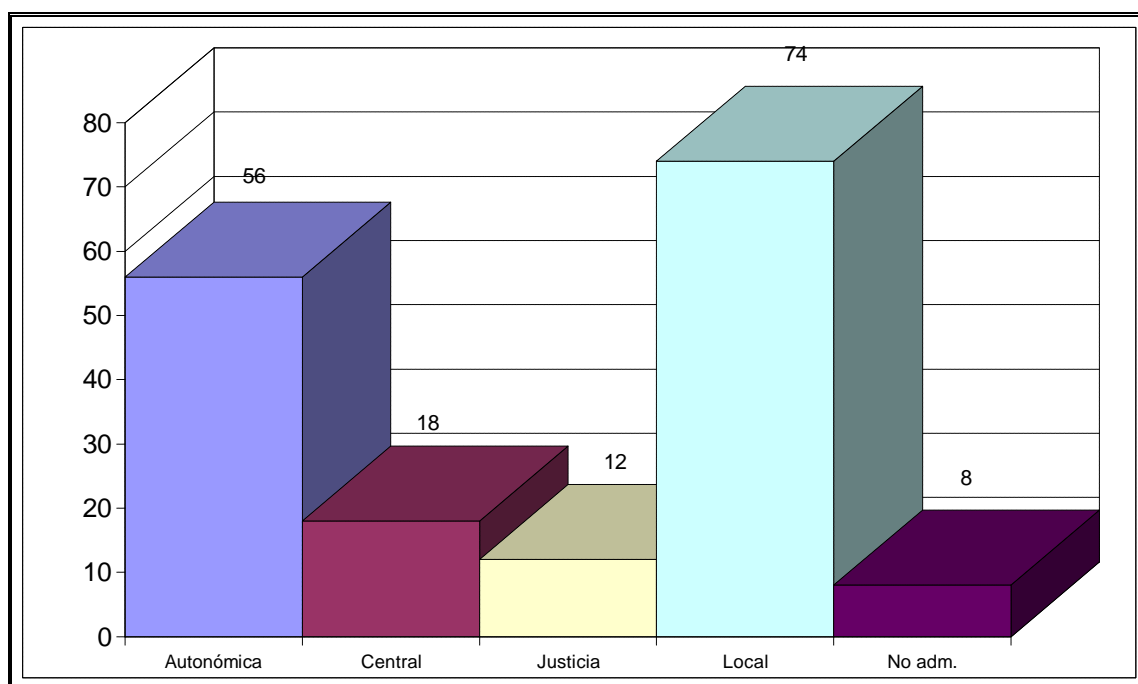
VALLADOLID

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	109	39%
Central	36	13%
Justicia	20	7%
Local	107	39%
No adm.	5	2%
TOTAL	277	



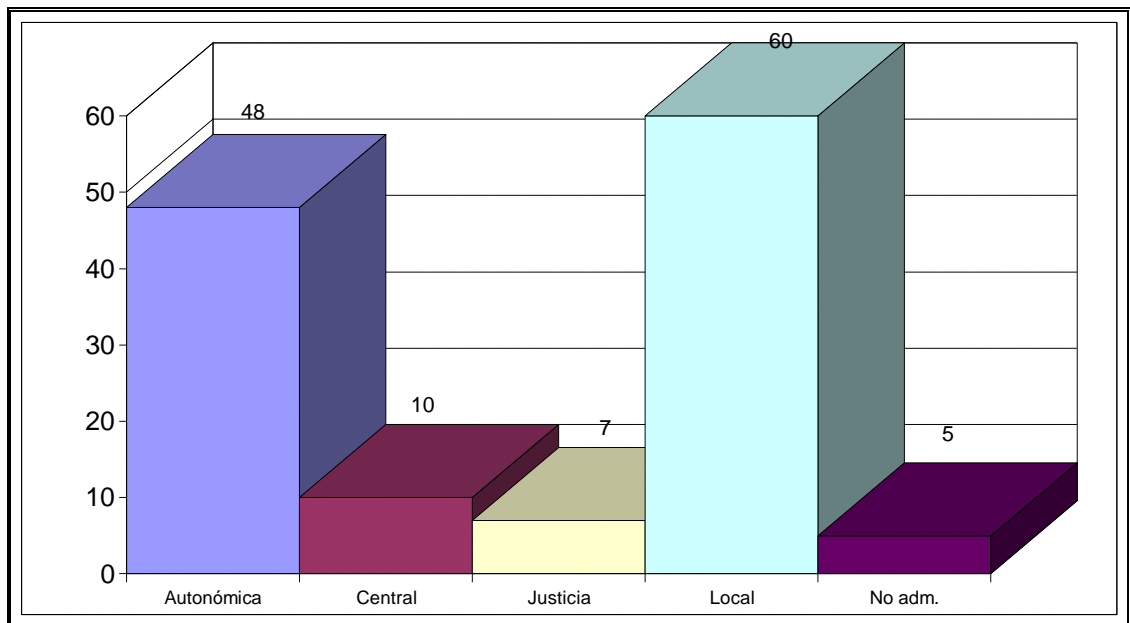
ZAMORA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	56	33%
Central	18	11%
Justicia	12	7%
Local	74	44%
No adm.	8	5%
TOTAL	168	



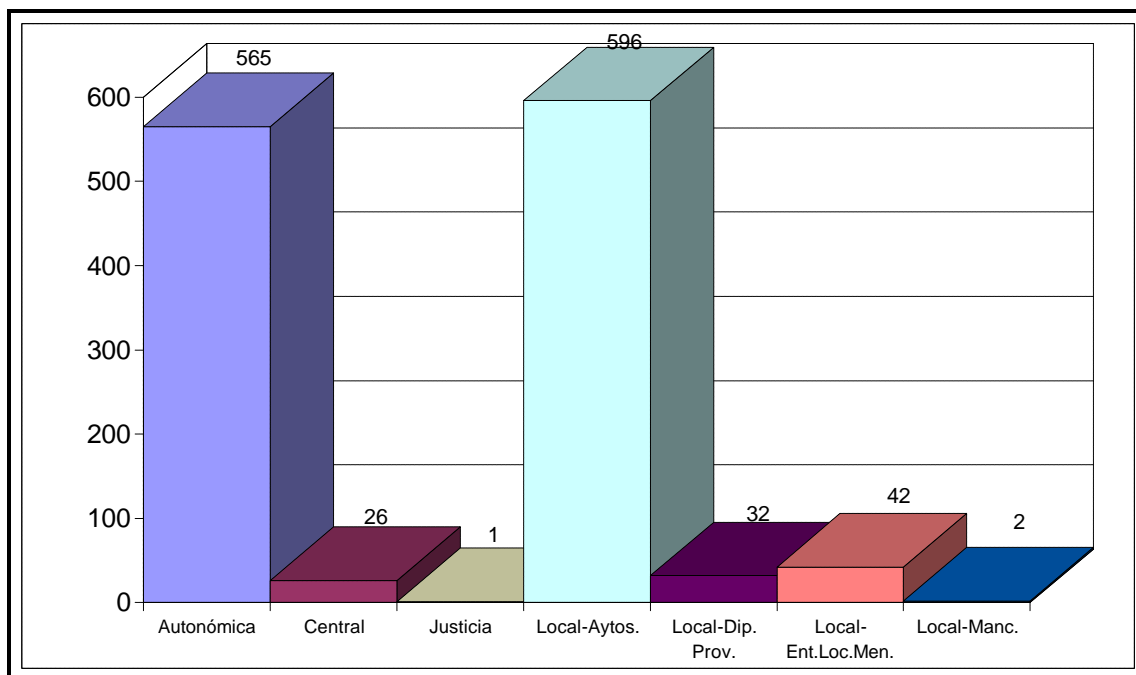
RESTO PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	48	37%
Central	10	8%
Justicia	7	5%
Local	60	46%
No adm.	5	4%
TOTAL	130	



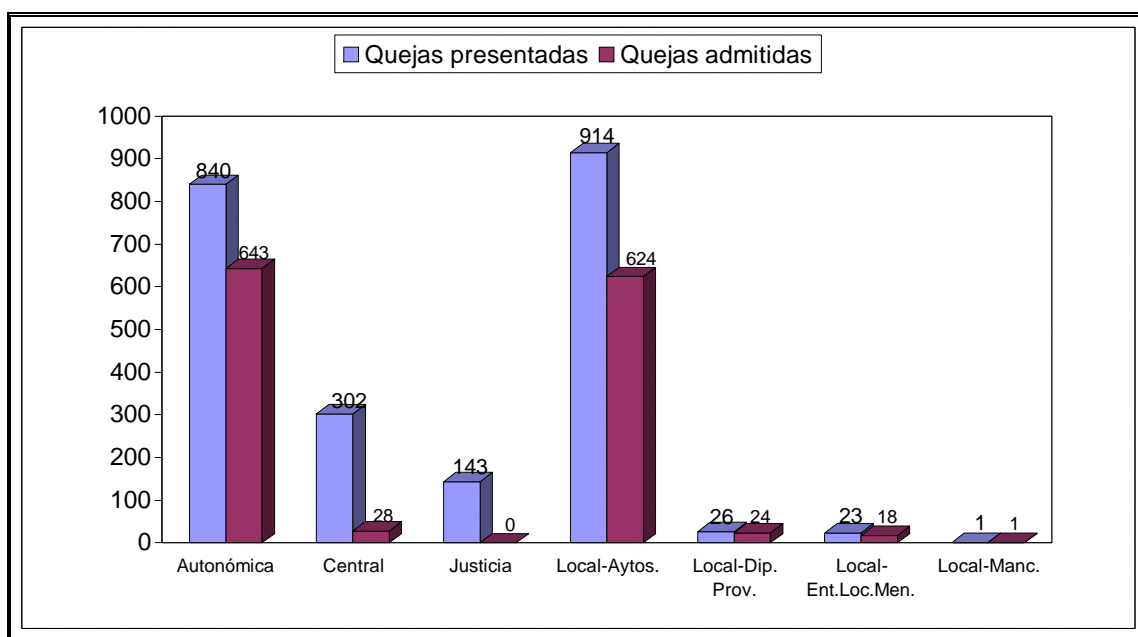
QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración	Nº. Quejas admitidas por Admón.	Porcentaje sobre total admitidas
Autonómica	643	48%
Central	28	2%
Justicia	0	0%
Local-Aytos.	624	47%
Local-Dip. Provinciales	24	2%
Local-Ent.Loc.Menores	18	1%
Local-Mancomunidades	1	0%
TOTAL	1338	



QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

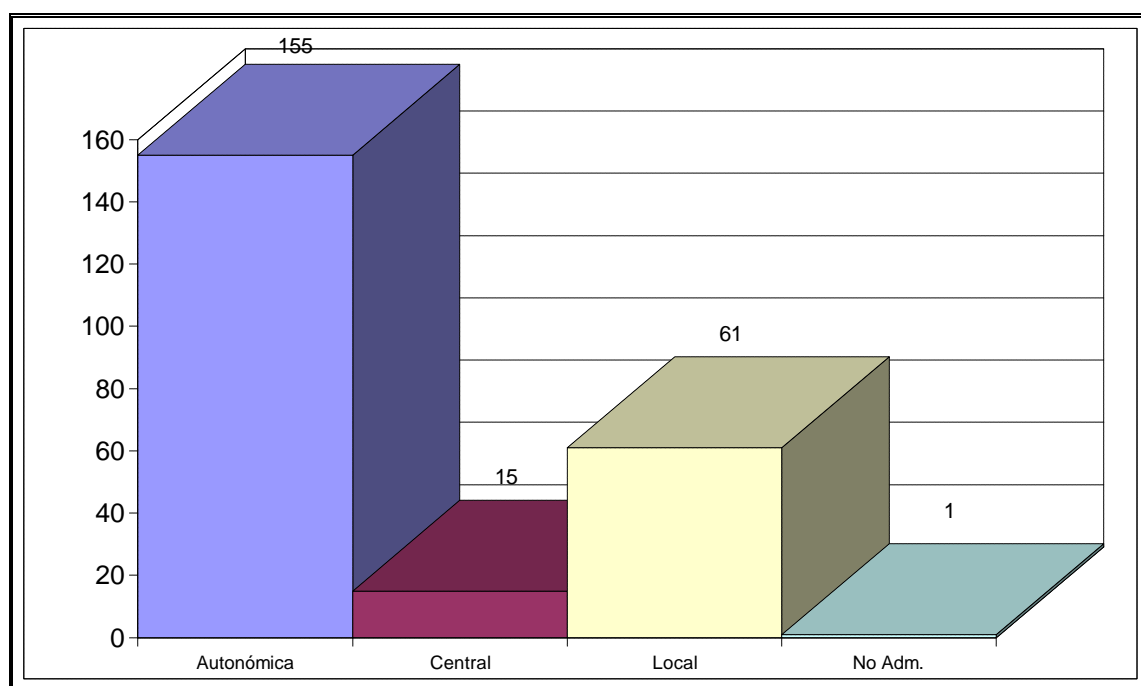
Administración	Nº. Quejas presentadas	Nº. Quejas admitidas	Porcentaje
Autonómica	840	643	77%
Central	302	28	9%
Justicia	143	0	0%
Local-Aytos.	914	624	68%
Local-Dip. Provinciales	26	24	92%
Local-Ent.Loc.Menores	23	18	78%
Local-Mancomunidades	1	1	100%
TOTAL	2249	1338	77%



QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN Y ÁREA

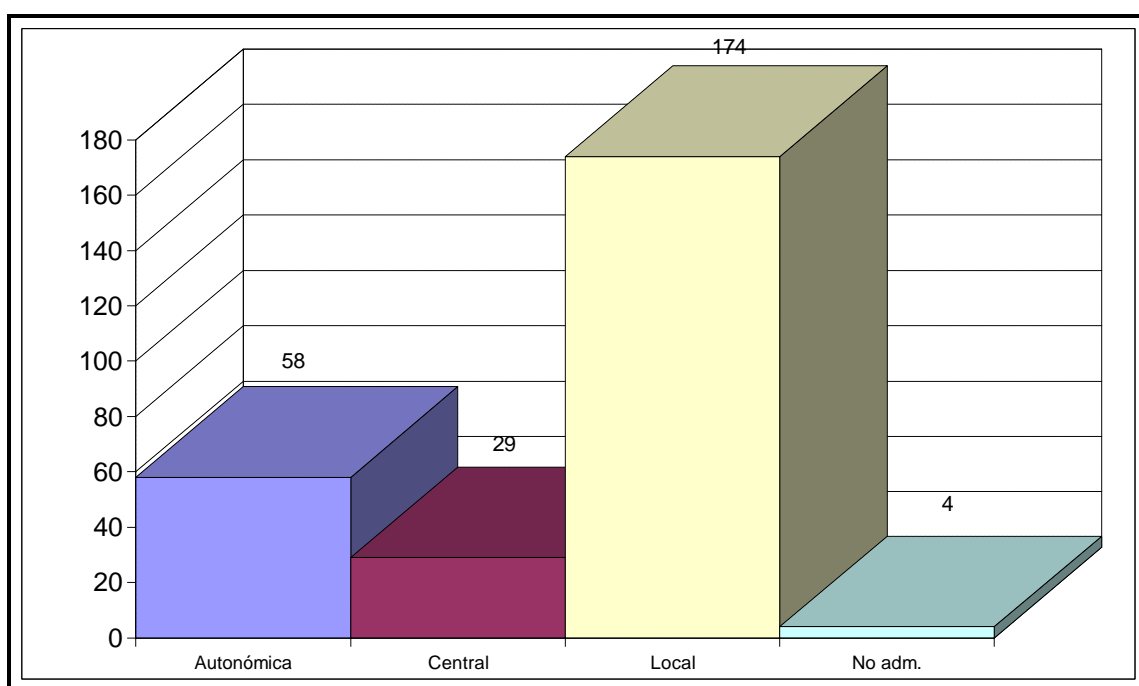
ÁREA A

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	155	67%
Central	15	6%
Local	61	26%
No Adm.	1	0%
TOTAL	232	



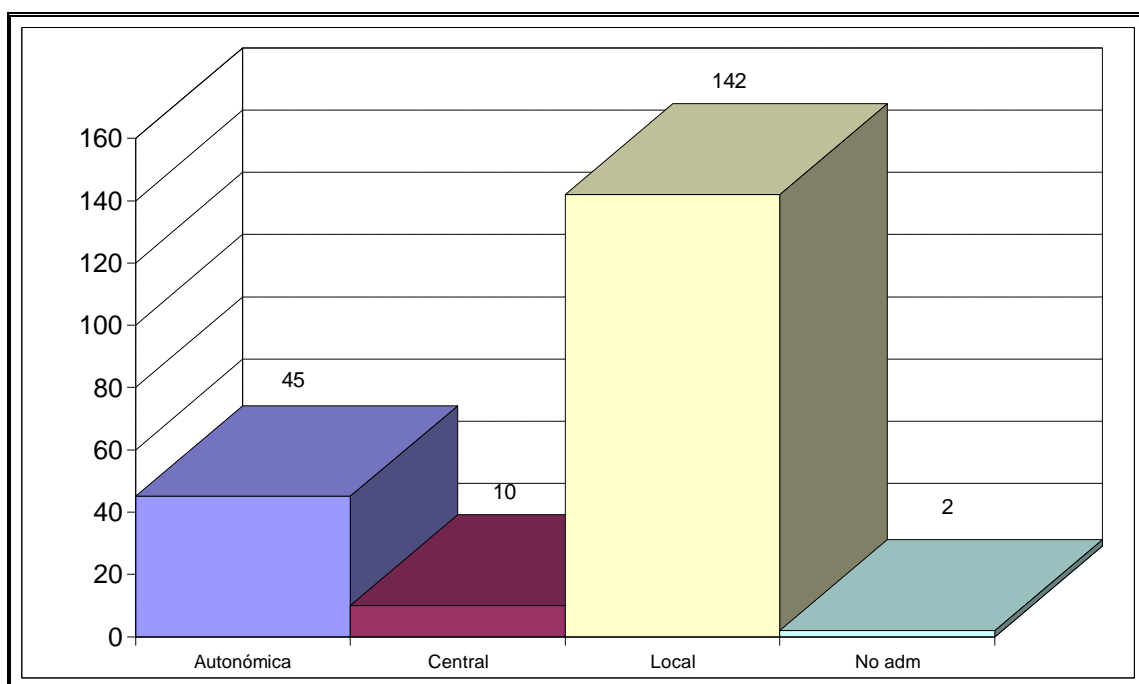
ÁREA B

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	58	22%
Central	29	11%
Local	174	66%
No adm.	4	2%
TOTAL	265	



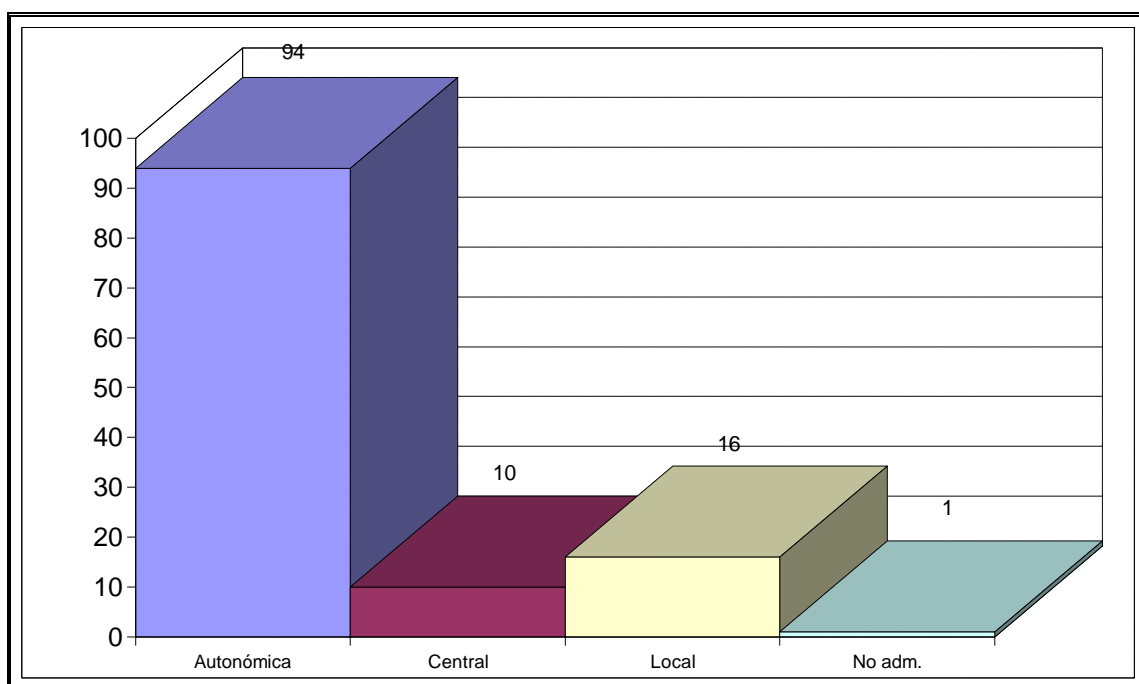
ÁREA C

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	45	23%
Central	10	5%
Local	142	71%
No adm	2	1%
TOTAL	199	



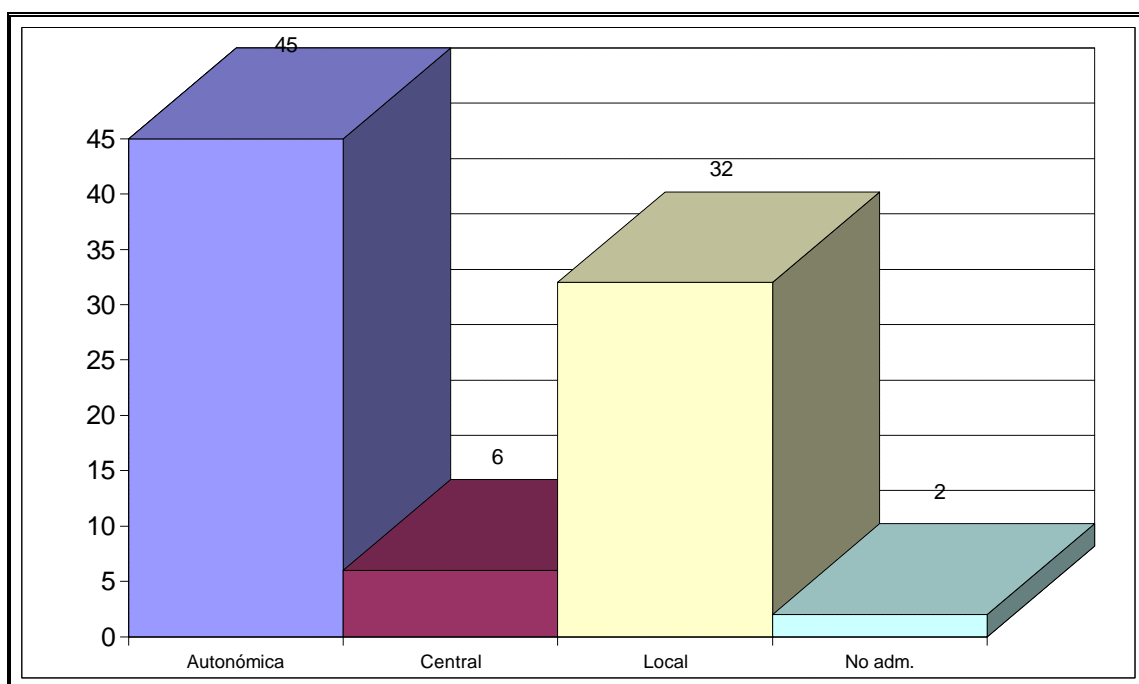
ÁREA D

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	94	78%
Central	10	8%
Local	16	13%
No adm.	1	1%
TOTAL	121	



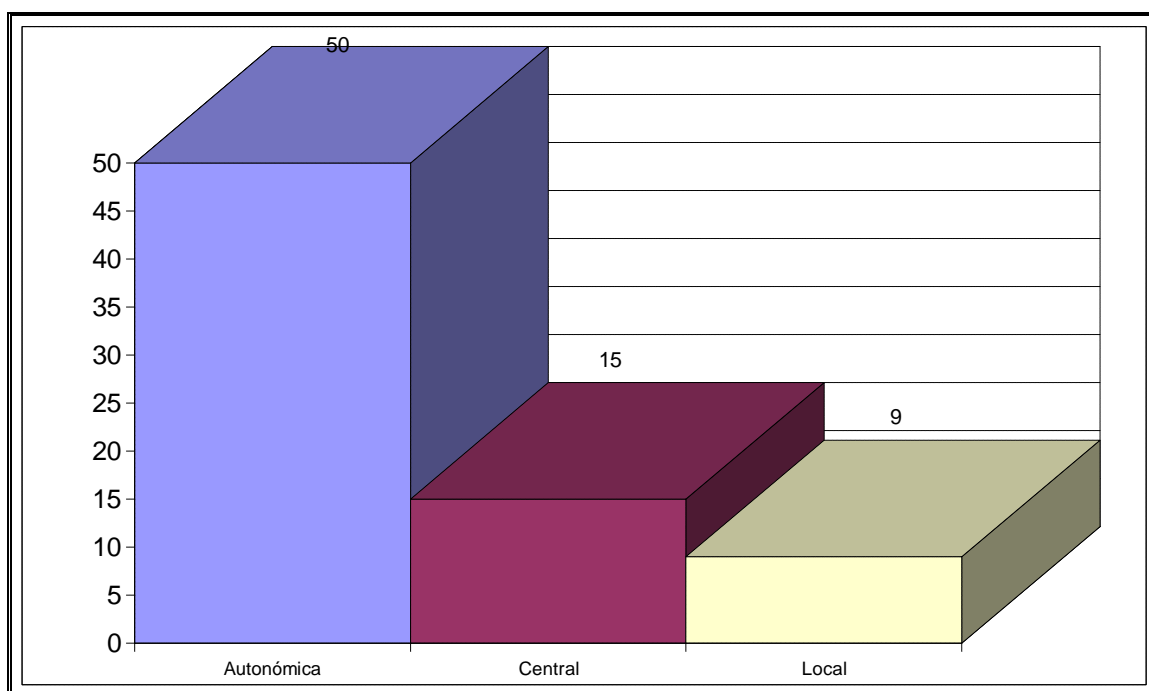
ÁREA E

Administración	N° Quejas	Porcentaje
Autonómica	45	53%
Central	6	7%
Local	32	38%
No adm.	2	2%
TOTAL	85	



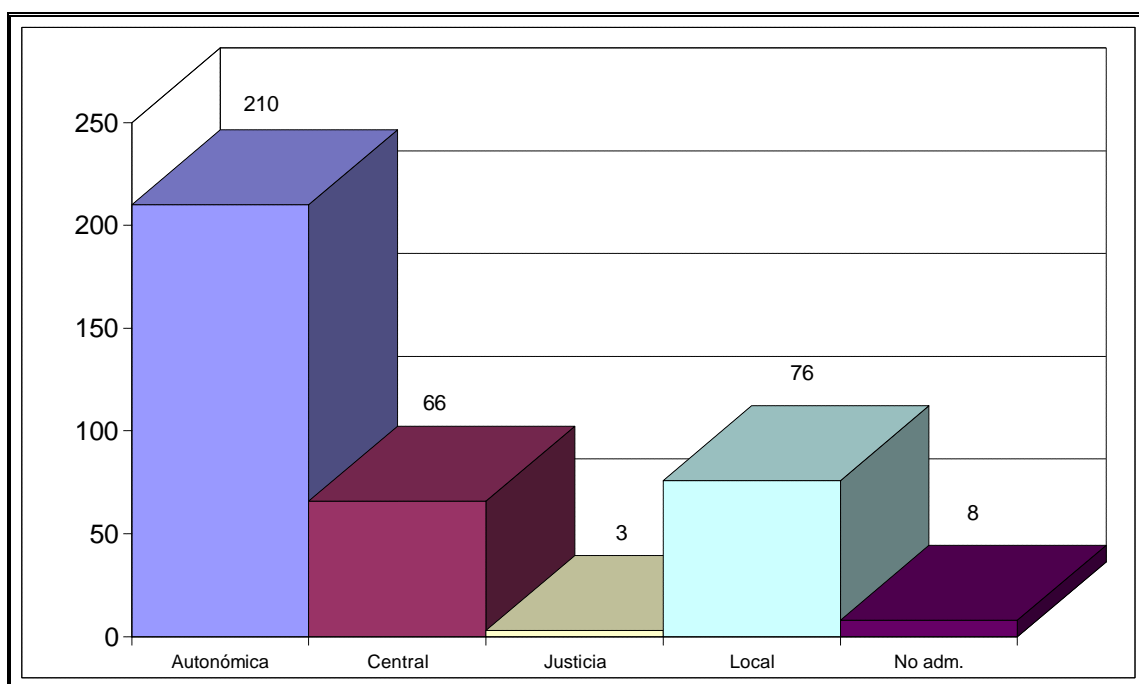
ÁREA F

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	50	68%
Central	15	20%
Local	9	12%
TOTAL	74	



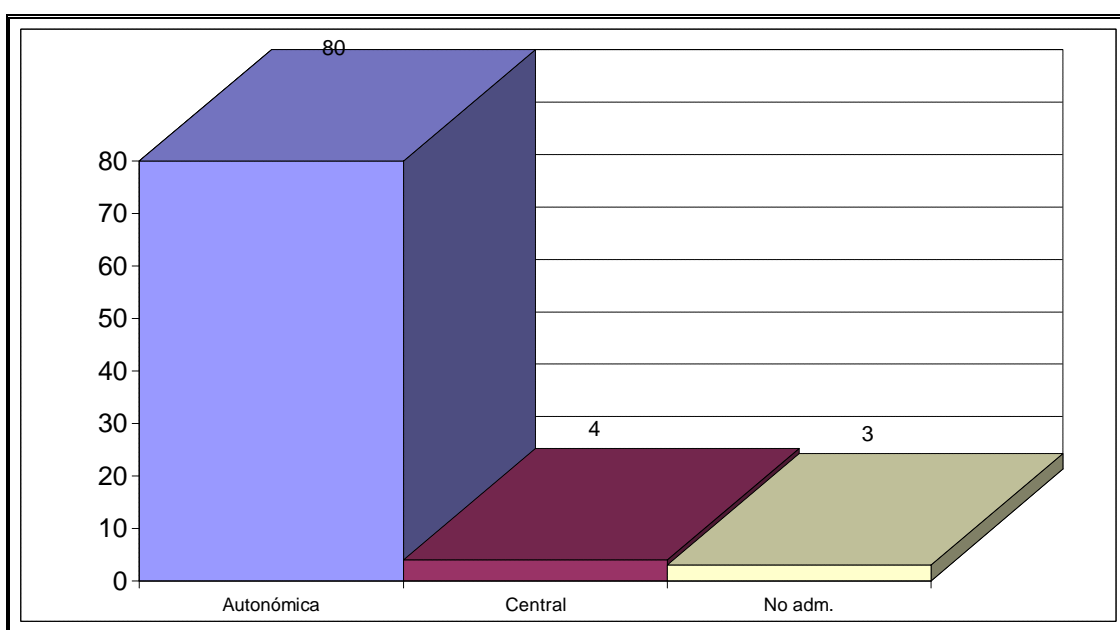
ÁREA G

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	210	58%
Central	66	18%
Justicia	3	1%
Local	76	21%
No Adm.	8	2%
TOTAL	363	



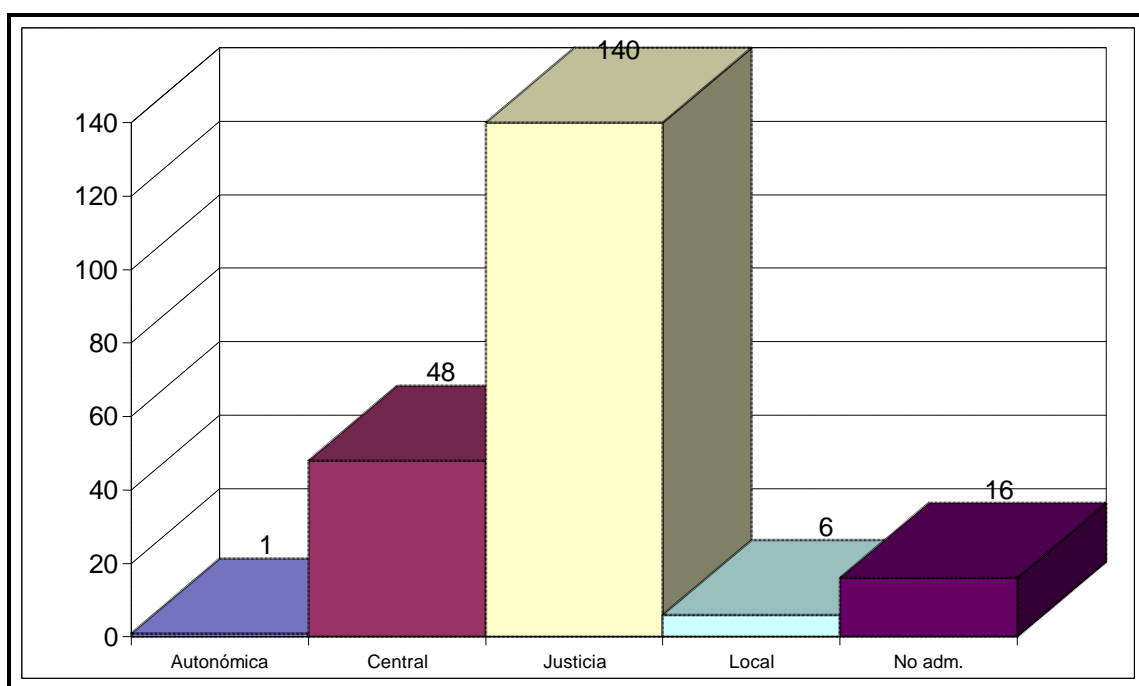
ÁREA H

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	80	92%
Central	4	5%
No Adm.	3	3%
TOTAL	87	



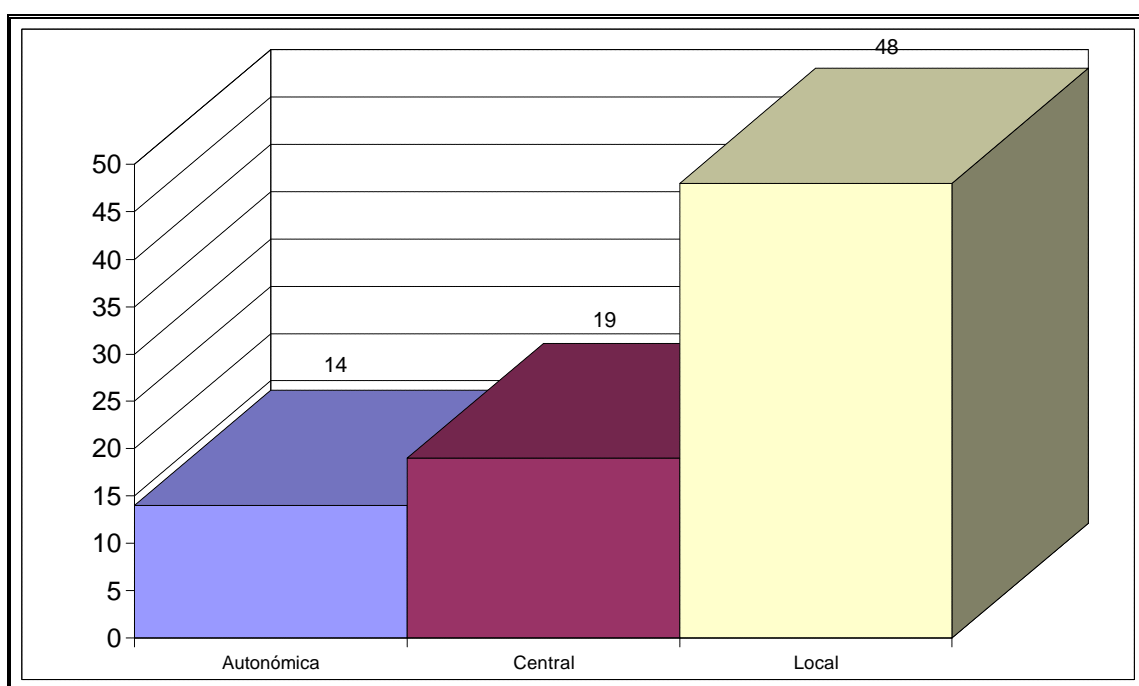
ÁREA I

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	1	0%
Central	48	23%
Justicia	140	66%
Local	6	3%
No adm.	16	8%
TOTAL	211	



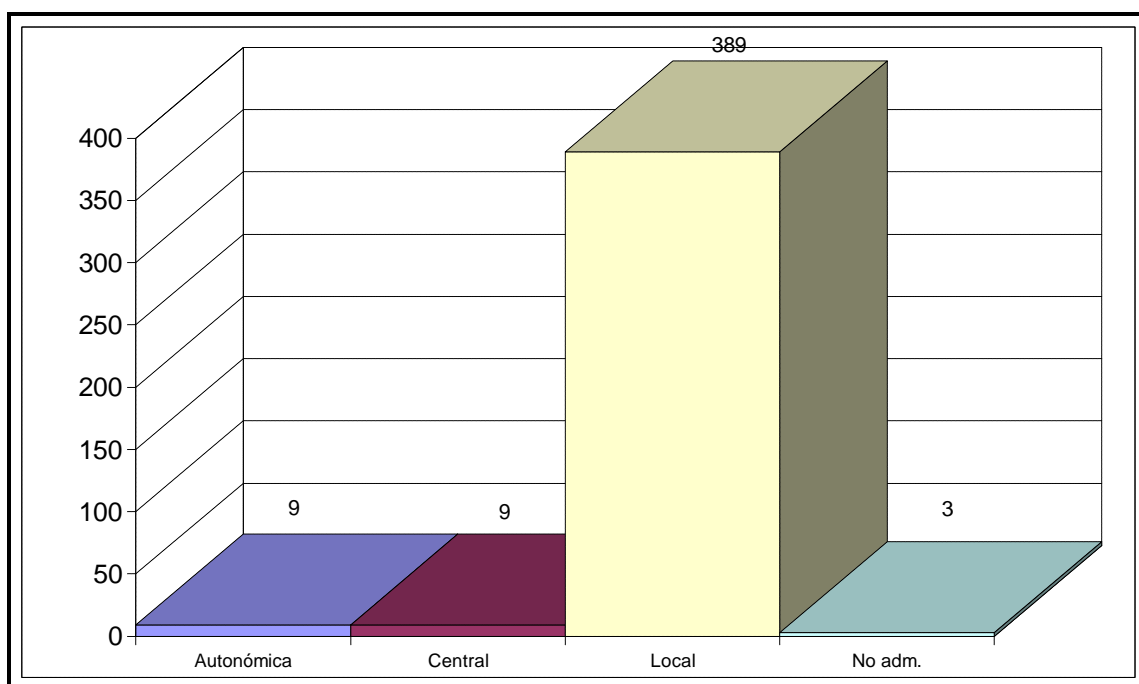
ÁREA J

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	14	17%
Central	19	23%
Local	48	59%
TOTAL	81	



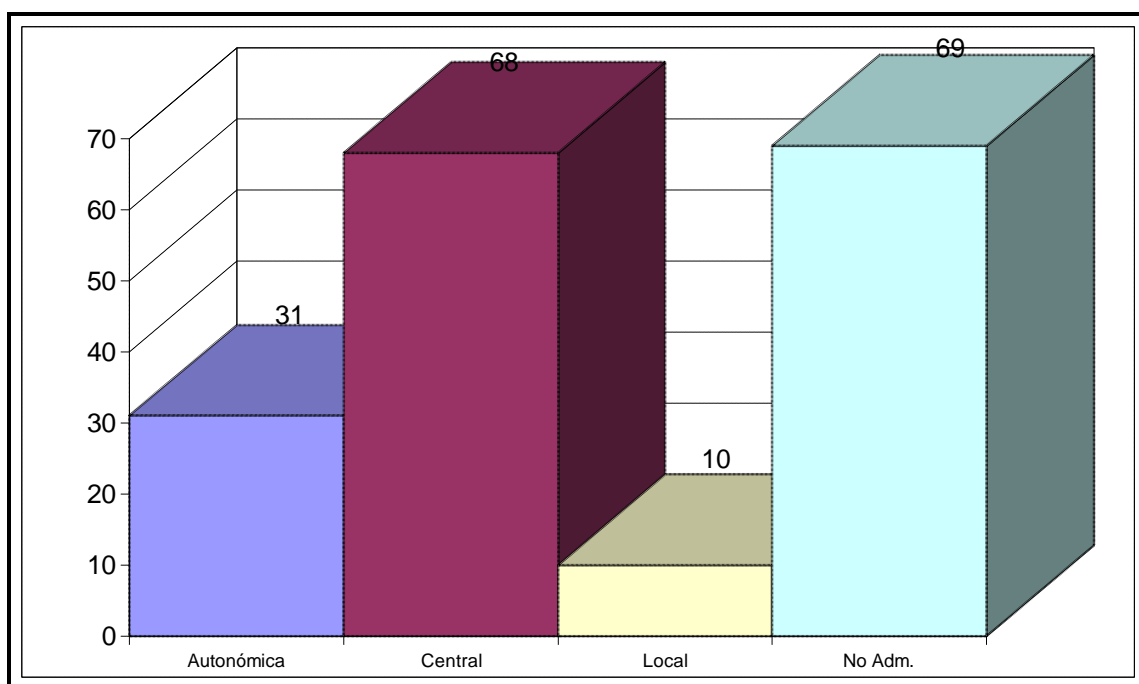
ÁREA K

Administración	N° Quejas	Porcentaje
Autonómica	9	2%
Central	9	2%
Local	389	95%
No adm.	3	1%
TOTAL	410	



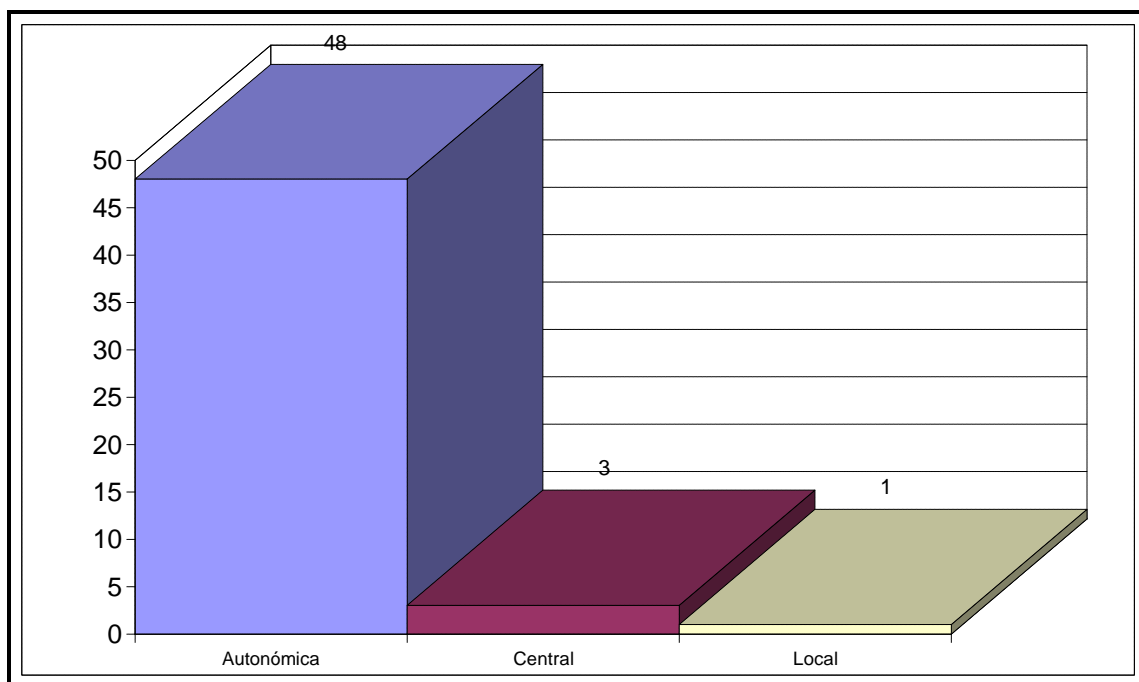
ÁREA L

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	31	17%
Central	68	38%
Local	10	6%
No Adm.	69	39%
TOTAL	178	



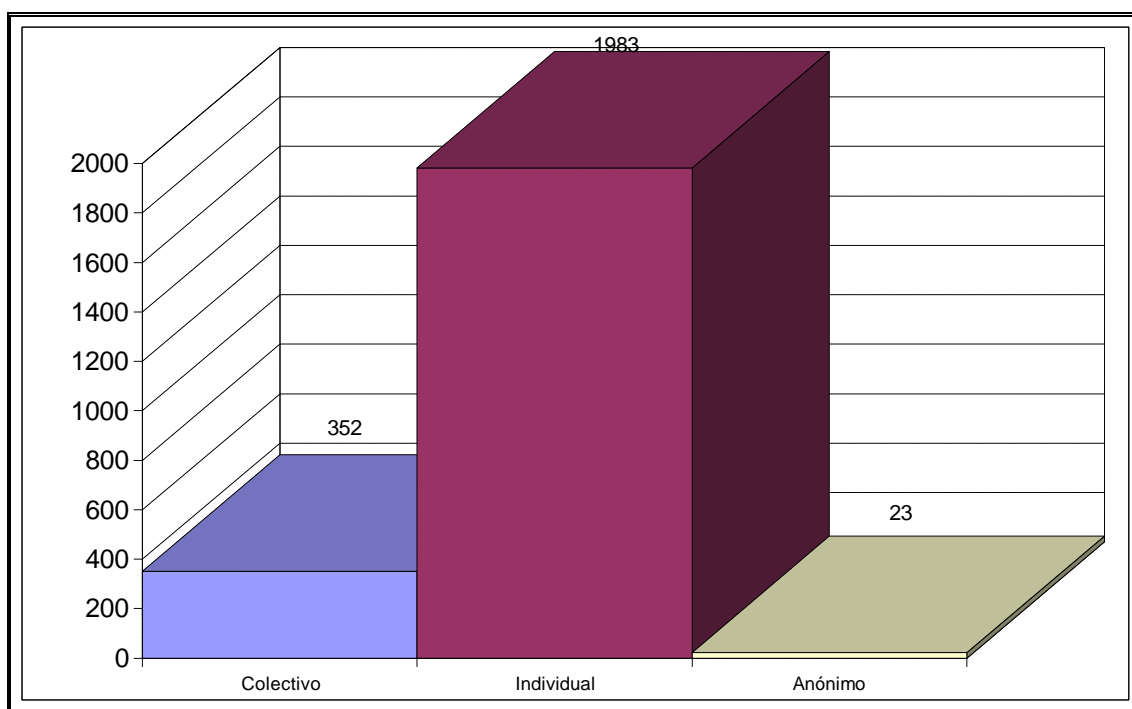
ÁREA M

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	48	92%
Central	3	6%
Local	1	2%
TOTAL	52	



QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS DE POBLACIÓN Y QUEJAS PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS *

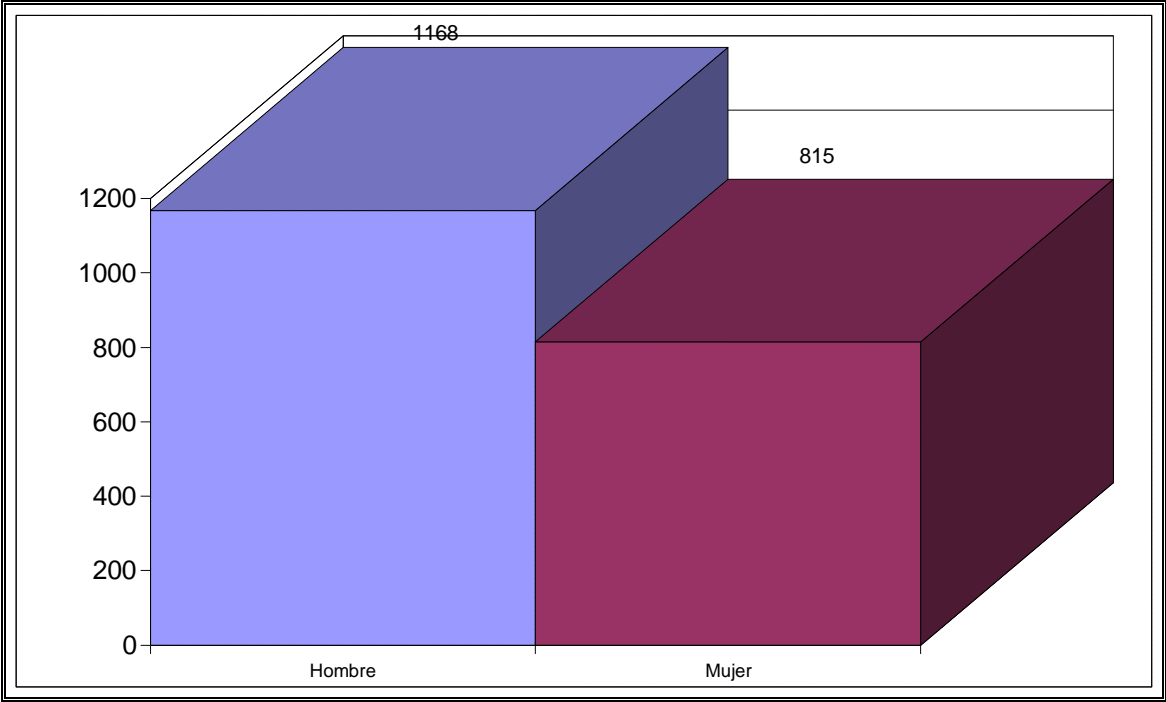
AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	352	15%
Individual	1983	84%
Anónimo	23	1%
TOTAL	2358	



* 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**

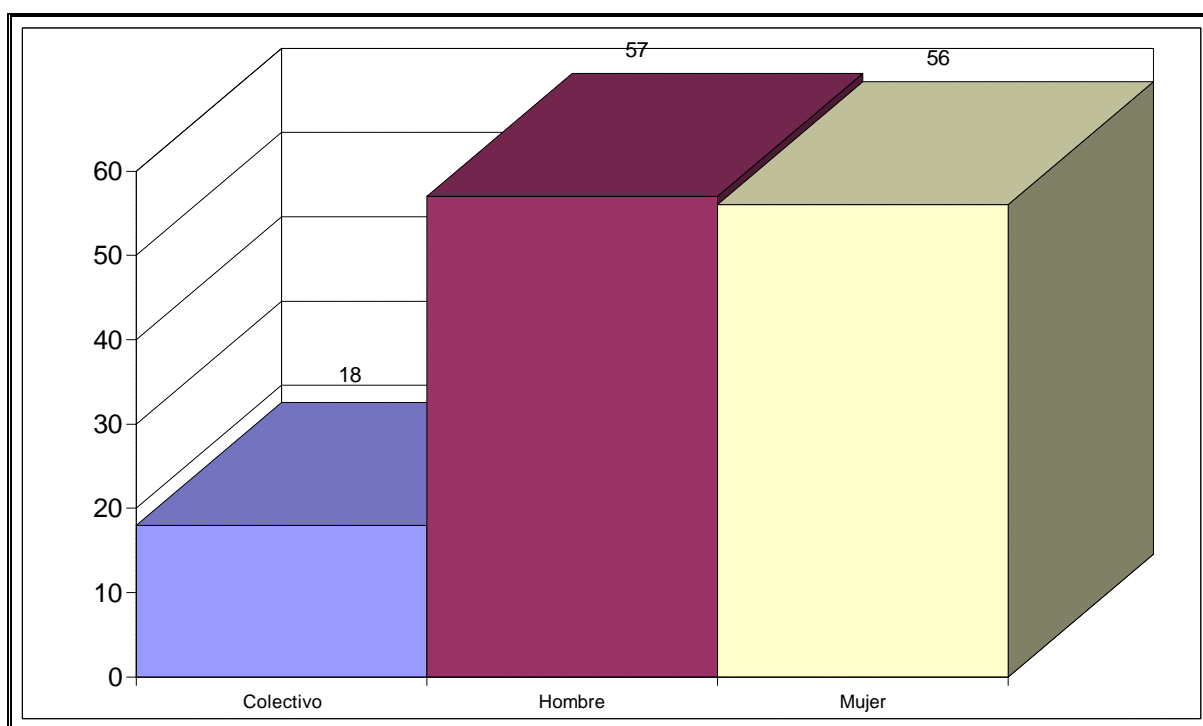
AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Hombre	1168	59%
Mujer	815	41%
TOTAL	1983	



**QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA POR COLECTIVOS, POR HOMBRES
Y POR MUJERES**

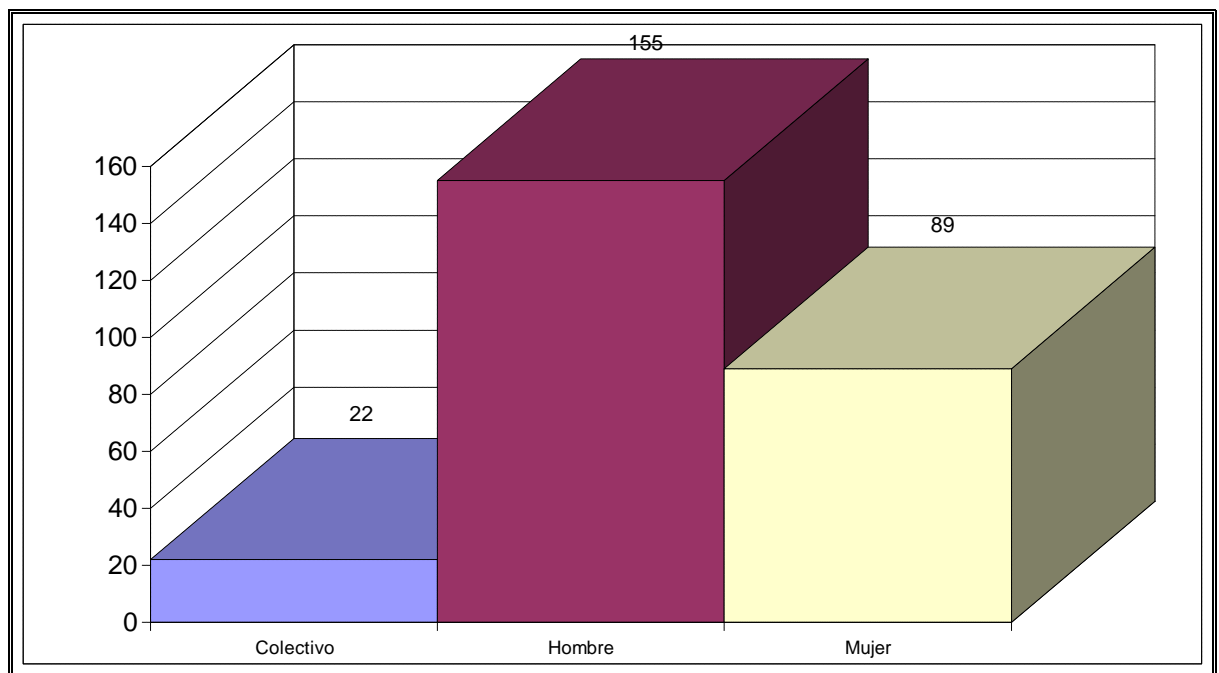
ÁVILA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	18	14%
Hombre	57	44%
Mujer	56	43%
TOTAL	131	



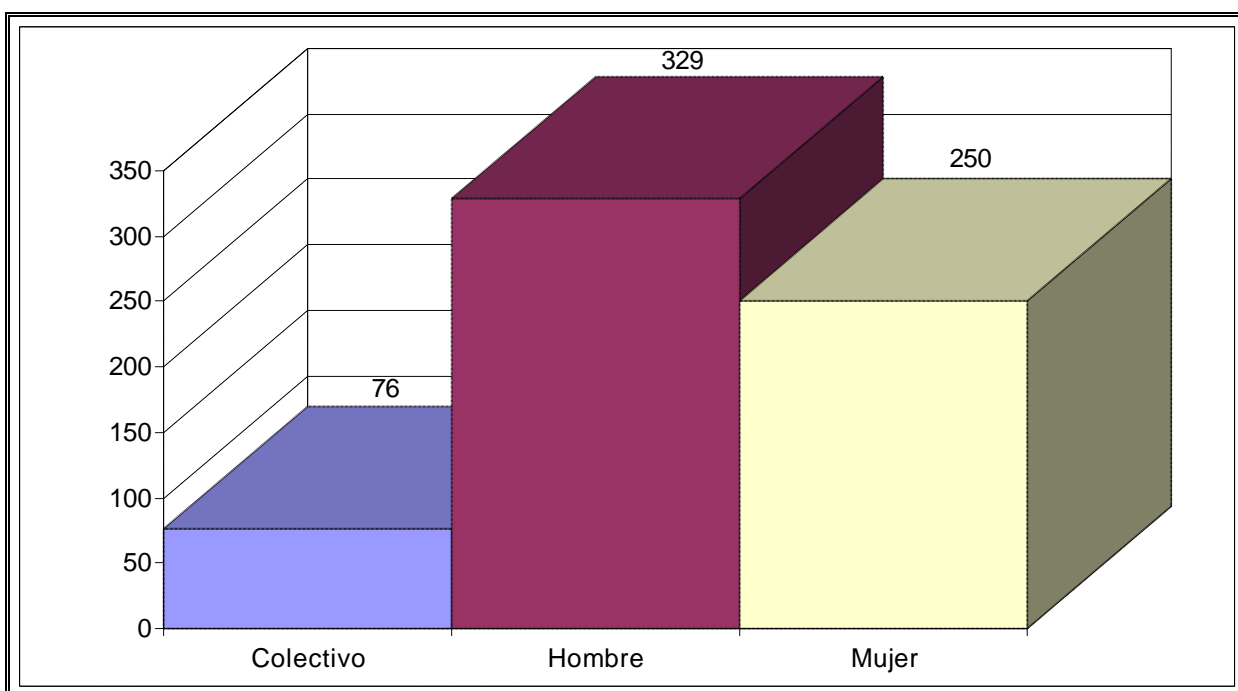
BURGOS

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	22	8%
Hombre	155	58%
Mujer	89	33%
TOTAL	266	



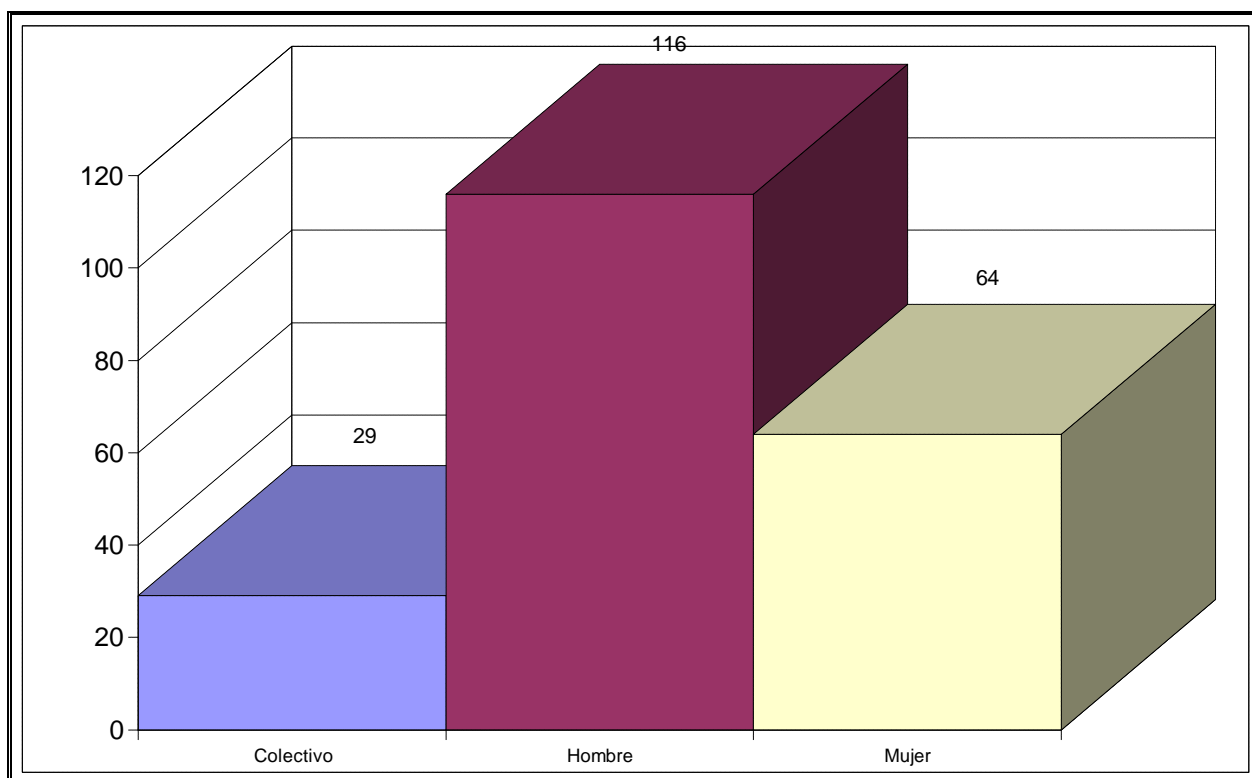
LEÓN

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	76	12%
Hombre	329	50%
Mujer	250	38%
TOTAL	655	



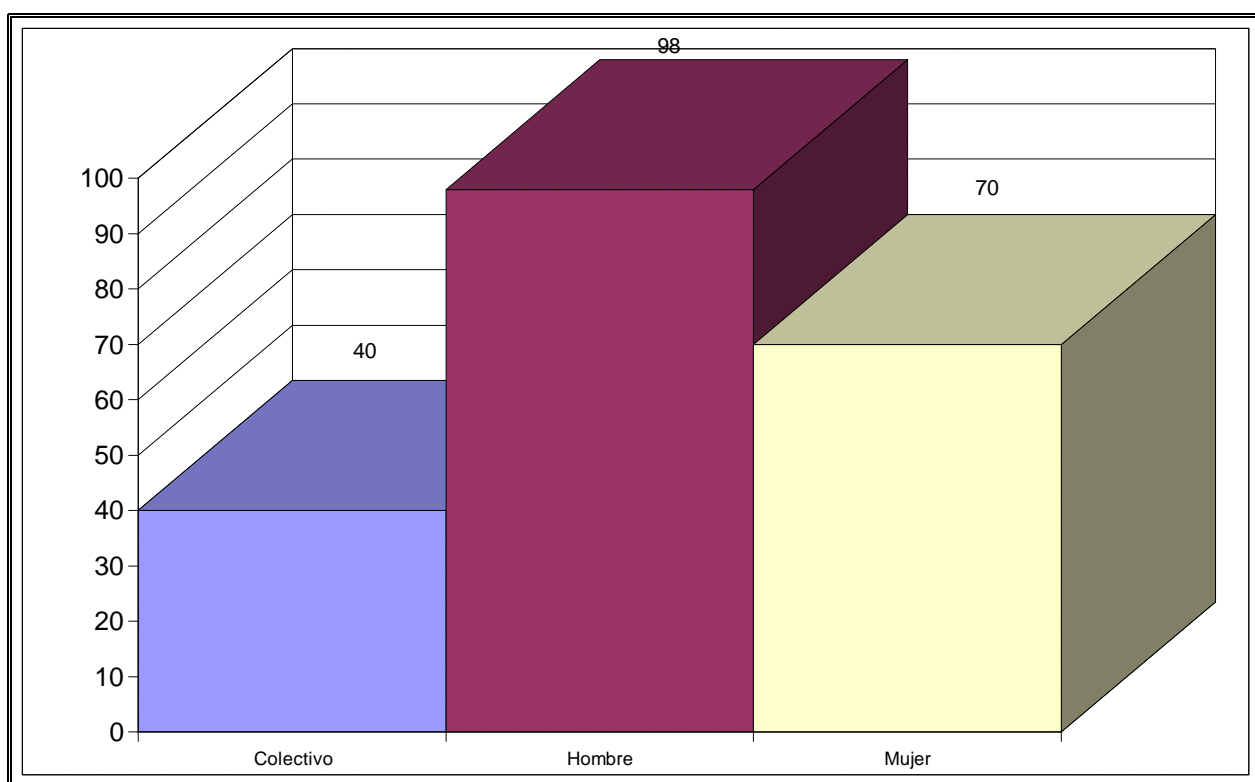
PALENCIA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	29	14%
Hombre	116	56%
Mujer	64	31%
TOTAL	209	



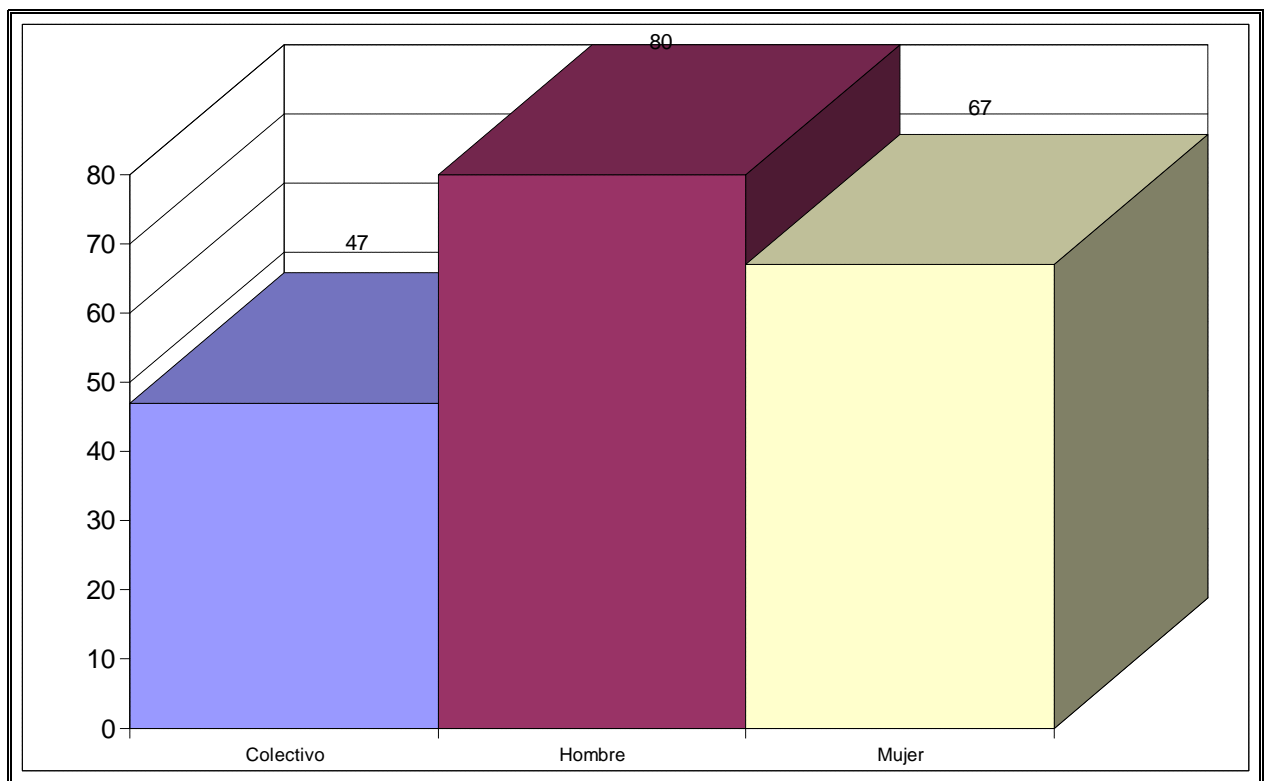
SALAMANCA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	40	19%
Hombre	98	47%
Mujer	70	34%
TOTAL	208	



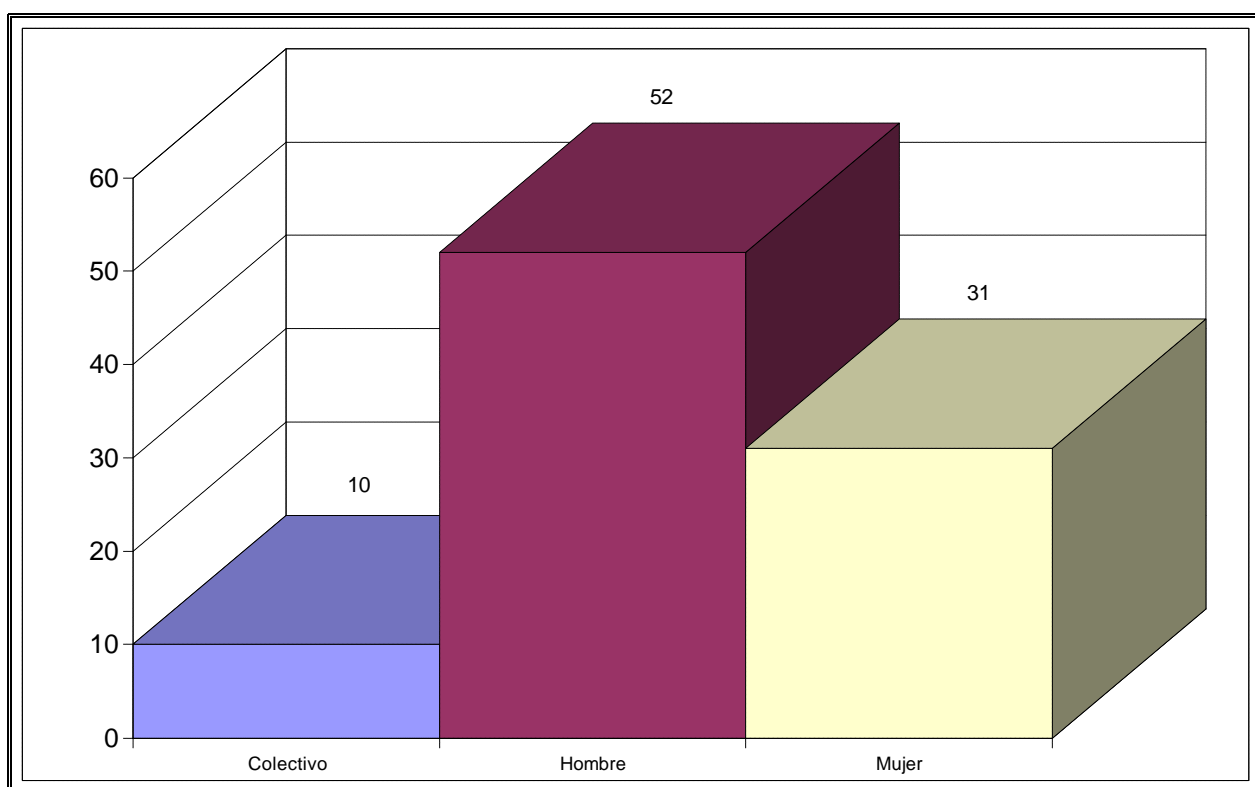
SEGOVIA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	47	24%
Hombre	80	41%
Mujer	67	35%
TOTAL	194	



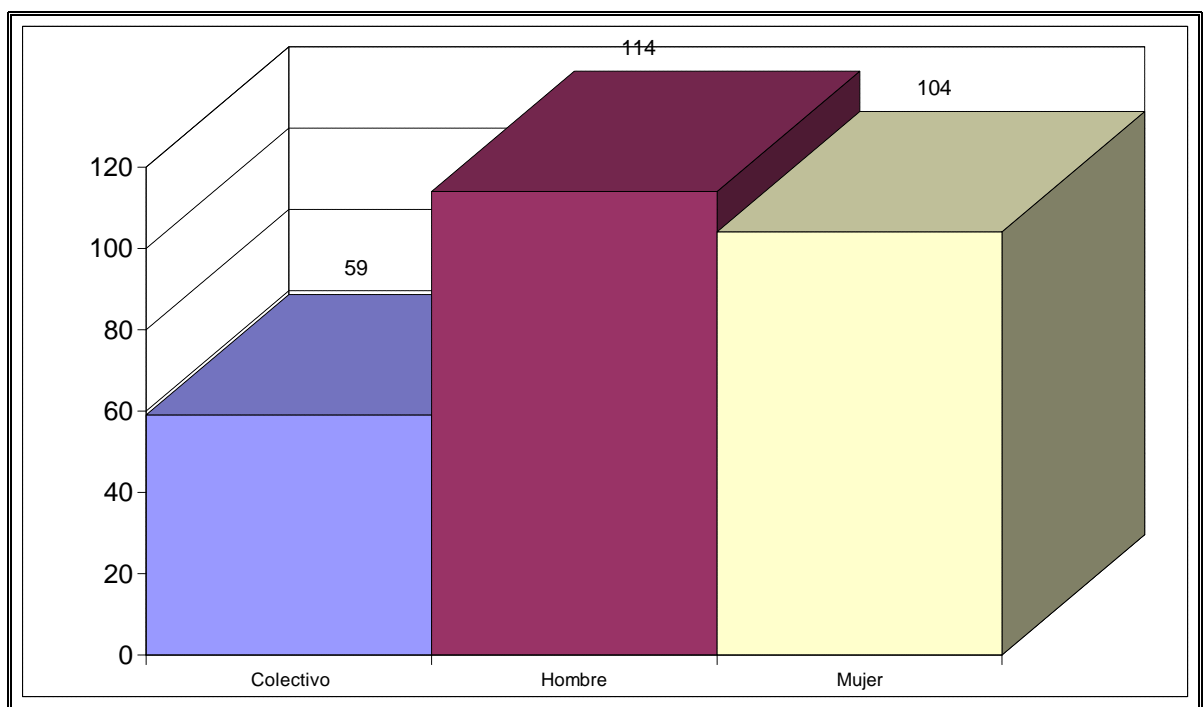
SORIA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	10	11%
Hombre	52	56%
Mujer	31	33%
TOTAL	93	



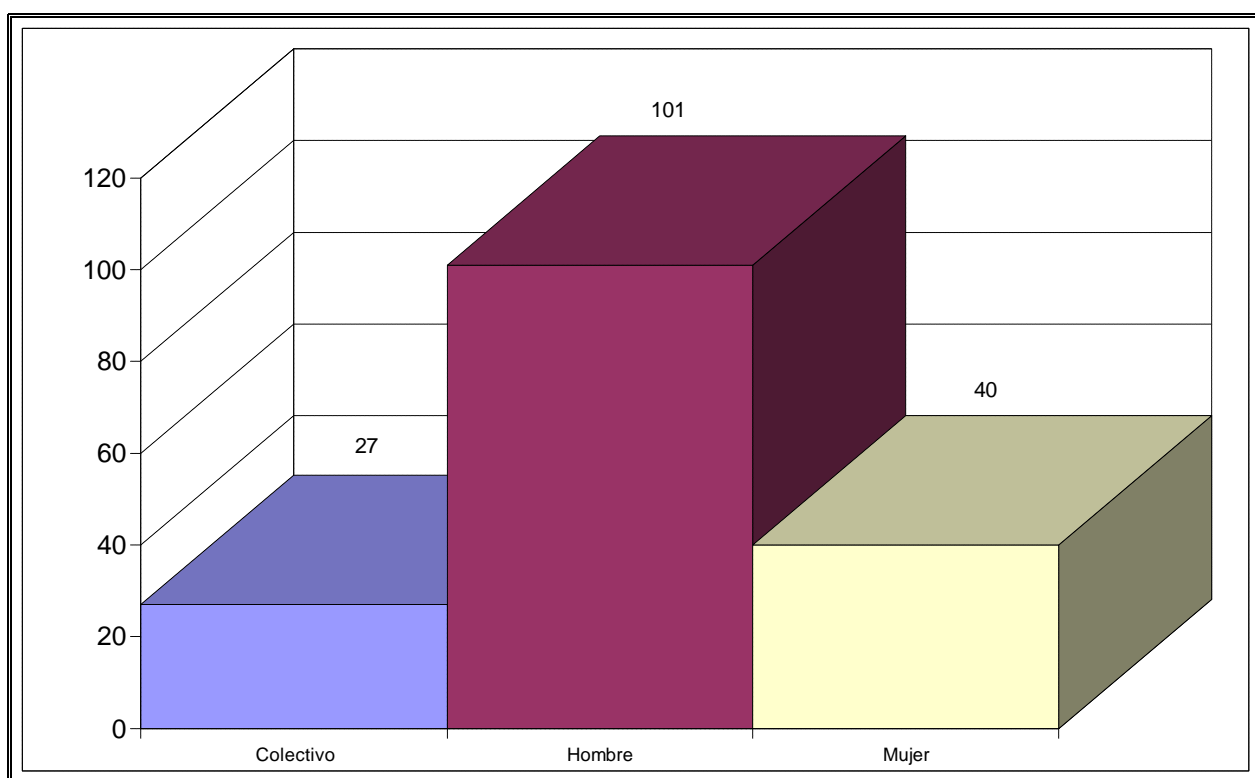
VALLADOLID

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	59	21%
Hombre	114	41%
Mujer	104	38%
TOTAL	277	



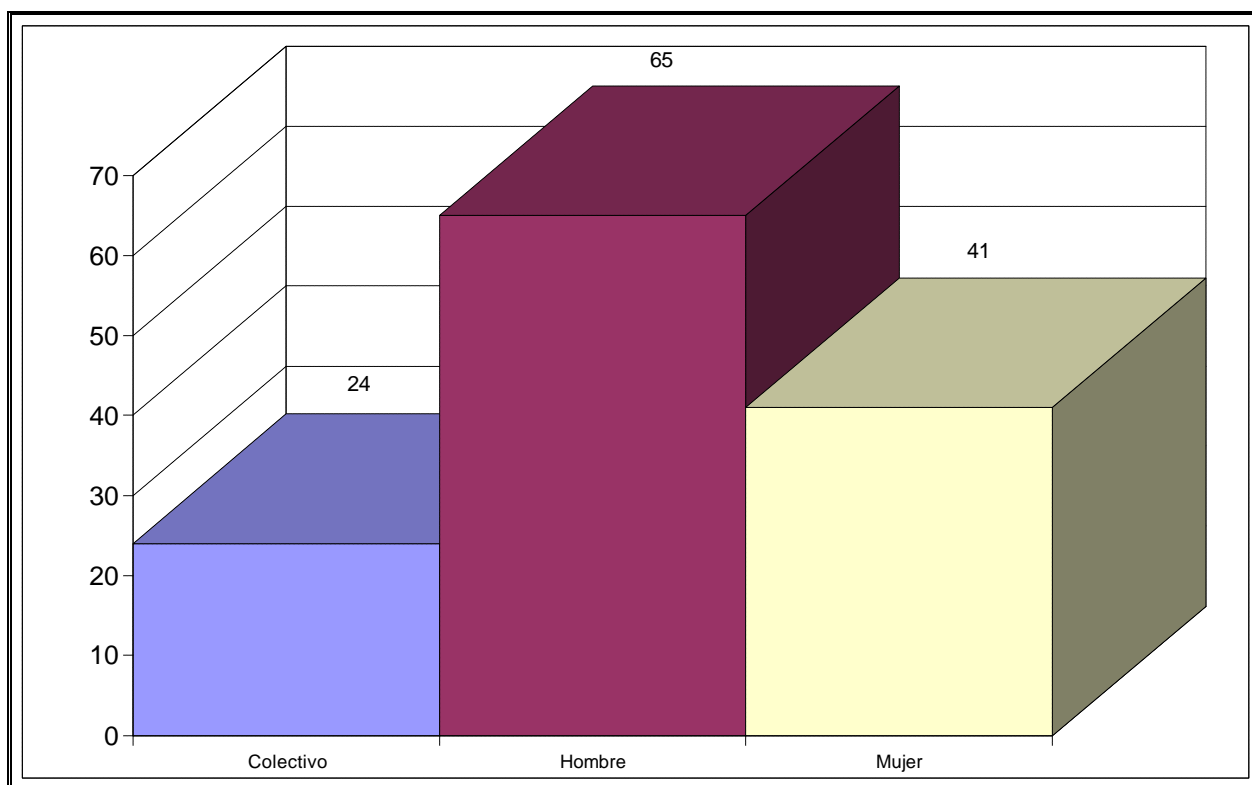
ZAMORA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	27	16%
Hombre	101	60%
Mujer	40	24%
TOTAL	168	



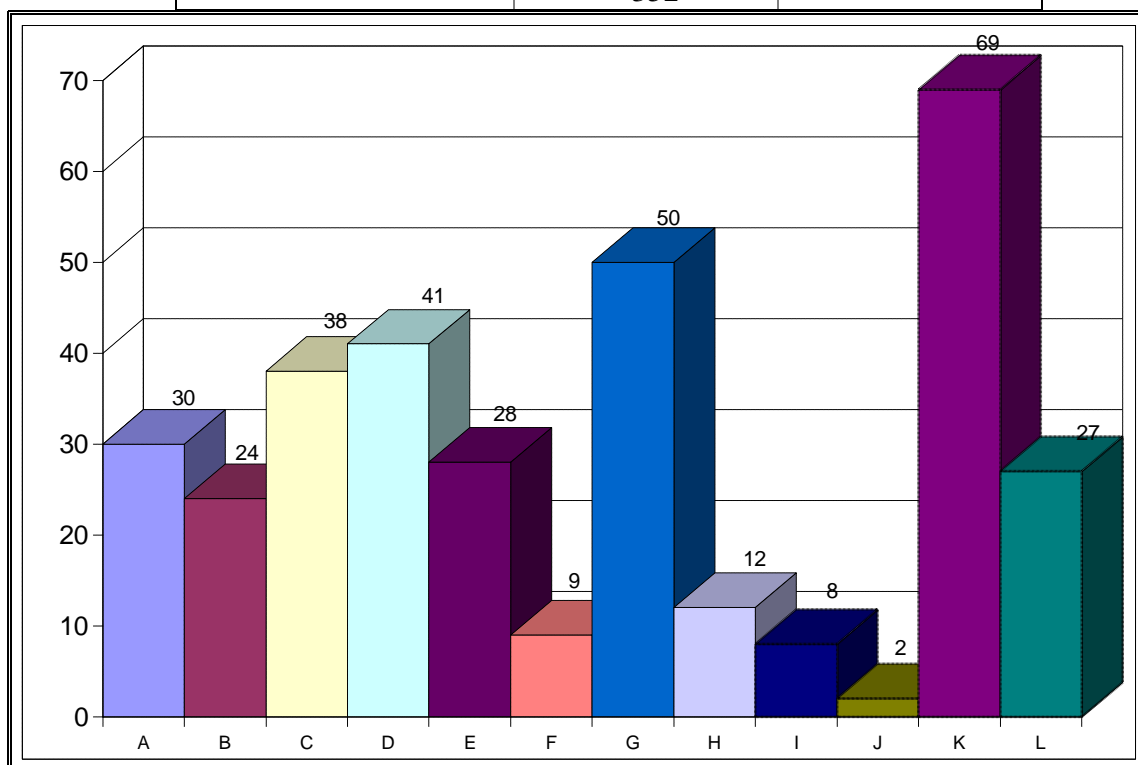
OTRAS PROVINCIAS

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	24	18%
Hombre	65	50%
Mujer	41	32%
TOTAL	130	



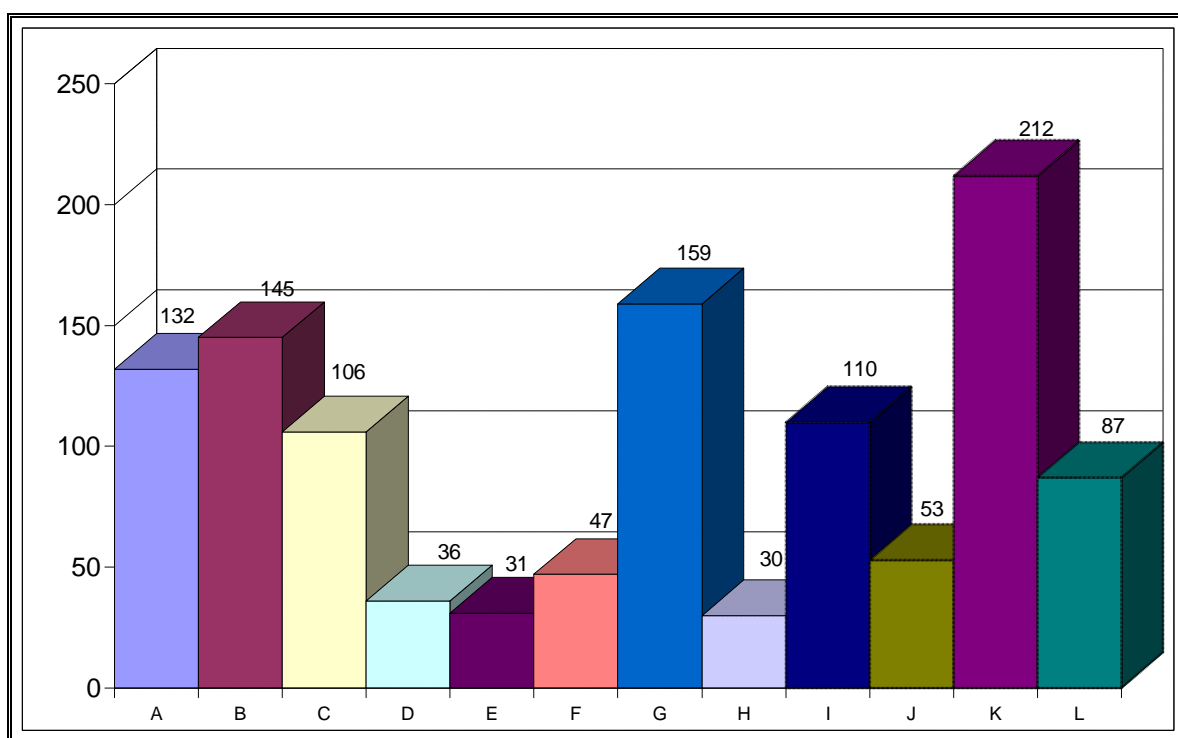
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS

ÁREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	30	9%
B	24	7%
C	38	11%
D	41	12%
E	28	8%
F	9	3%
G	50	14%
H	12	3%
I	8	2%
J	2	1%
K	69	20%
L	27	8%
M	14	4%
TOTAL	352	



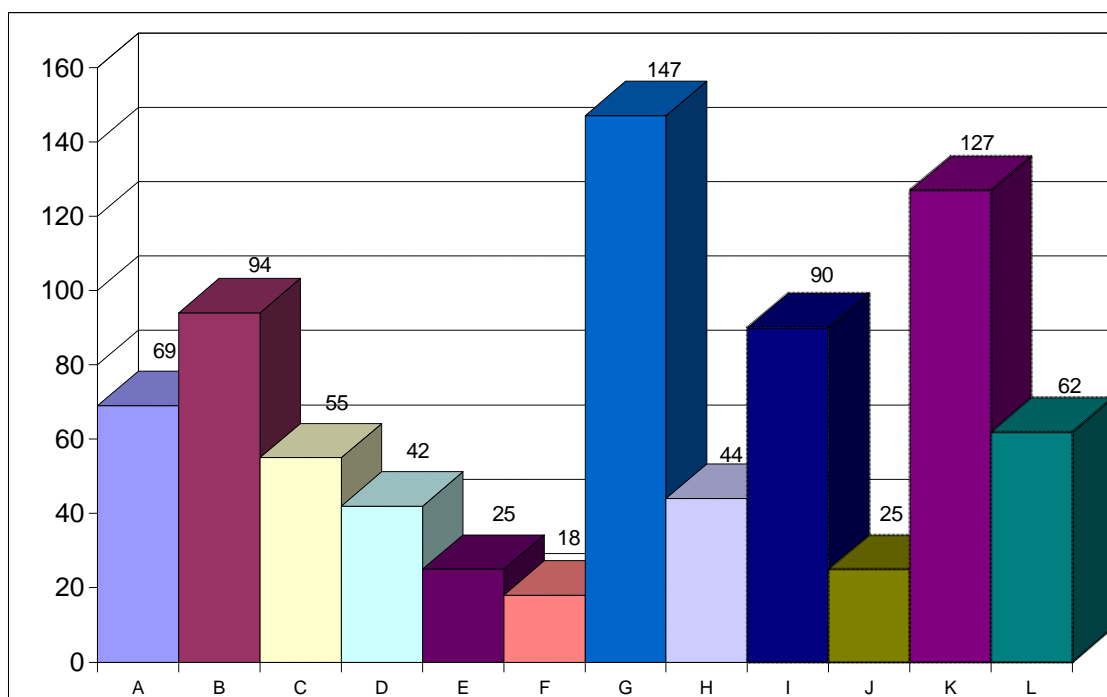
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES

ÁREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	132	11%
B	145	12%
C	106	9%
D	36	3%
E	31	3%
F	47	4%
G	159	14%
H	30	3%
I	110	9%
J	53	5%
K	212	18%
L	87	7%
M	20	2%
TOTAL	1168	



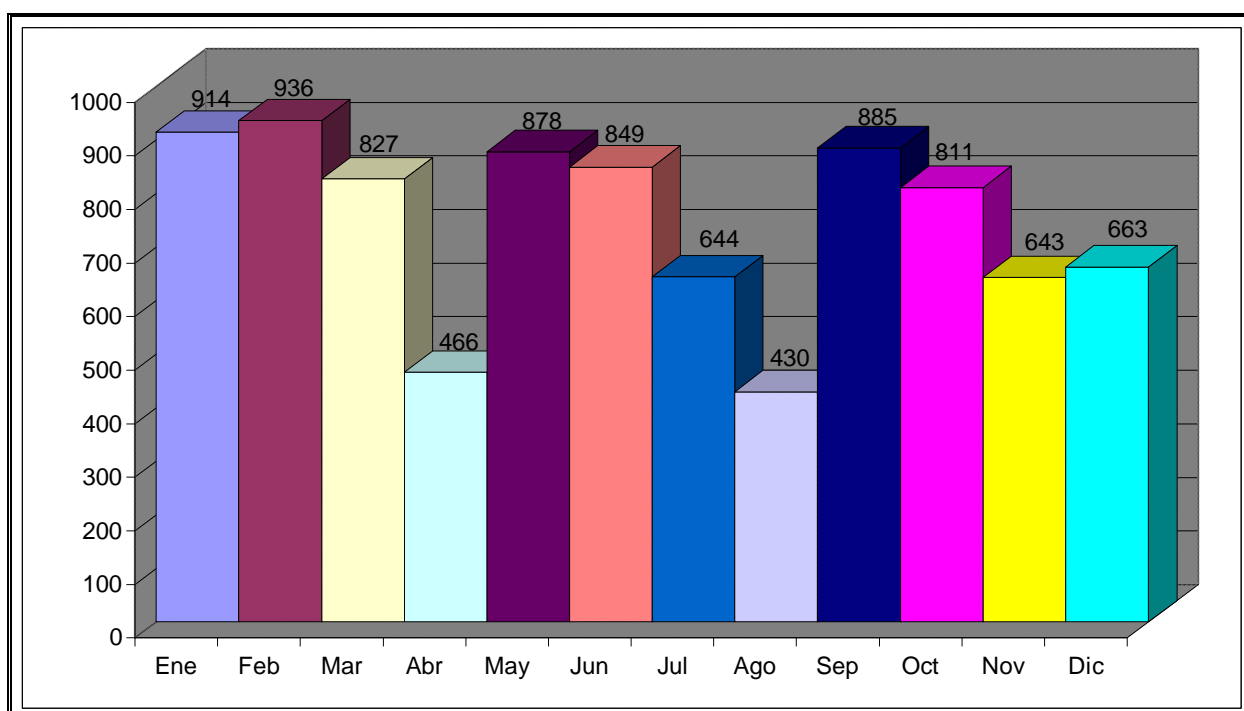
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

ÁREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	69	8%
B	94	12%
C	55	7%
D	42	5%
E	25	3%
F	18	2%
G	147	18%
H	44	5%
I	90	11%
J	25	3%
K	127	16%
L	62	8%
M	17	2%
TOTAL	815	



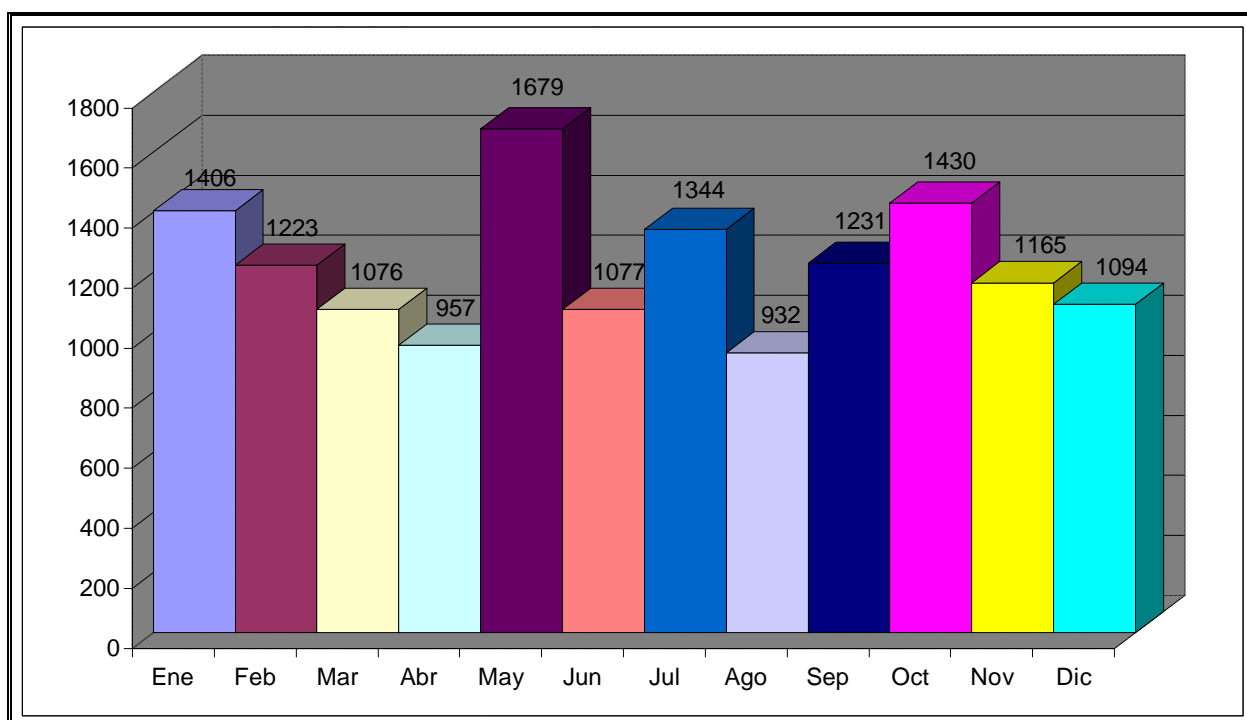
CORRESPONDENCIA QUE TUVO ENTRADA EN LA INSTITUCIÓN DURANTE 2003

MES	Nº. Escritos de entrada
Enero	914
Febrero	936
Marzo	827
Abril	466
Mayo	878
Junio	849
Julio	644
Agosto	430
Septiembre	885
Octubre	811
Noviembre	643
Diciembre	663
TOTAL	8946

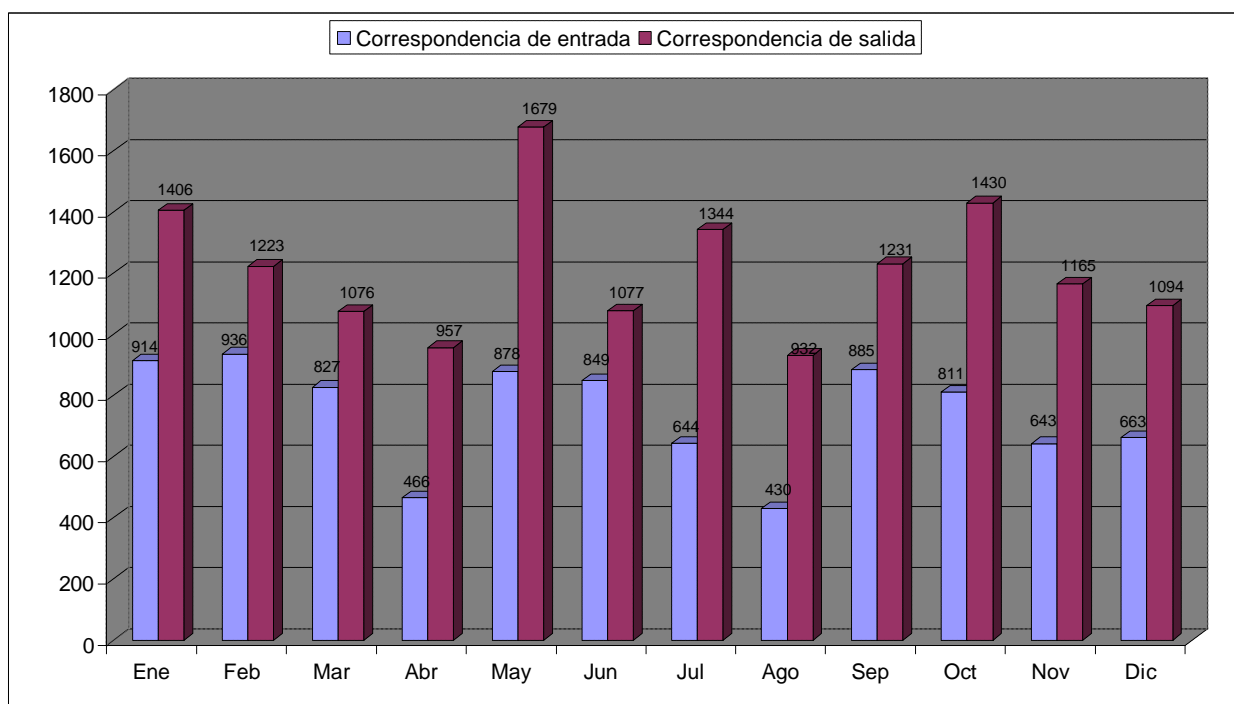


**CORRESPONDENCIA QUE TUVO SALIDA DE LA INSTITUCIÓN
DURANTE 2003**

MES	Nº. Escritos de salida
Enero	1406
Febrero	1223
Marzo	1076
Abril	957
Mayo	1679
Junio	1077
Julio	1344
Agosto	932
Septiembre	1231
Octubre	1430
Noviembre	1165
Diciembre	1094
TOTAL	14614



CUADRO COMPARATIVO DE LOS ESCRITOS DE ENTRADA Y DE SALIDA REGISTRADOS EN 2003

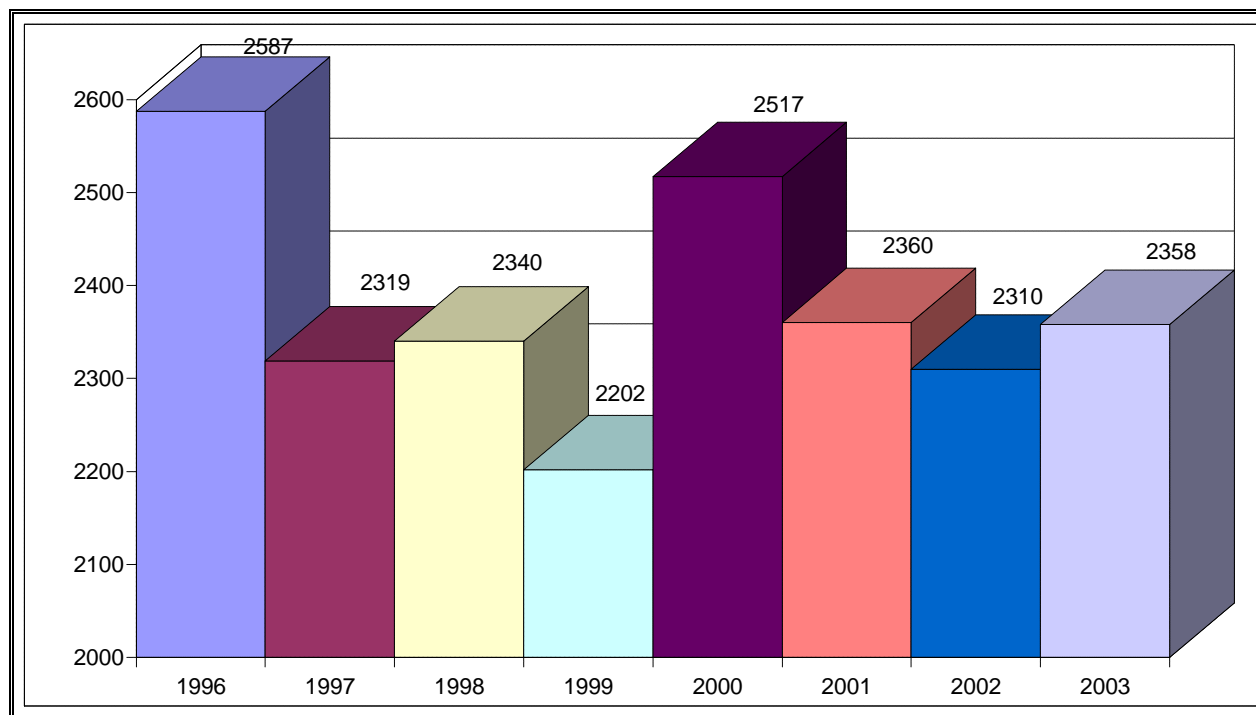


EXPEDIENTES PROCEDENTES DE AÑOS ANTERIORES

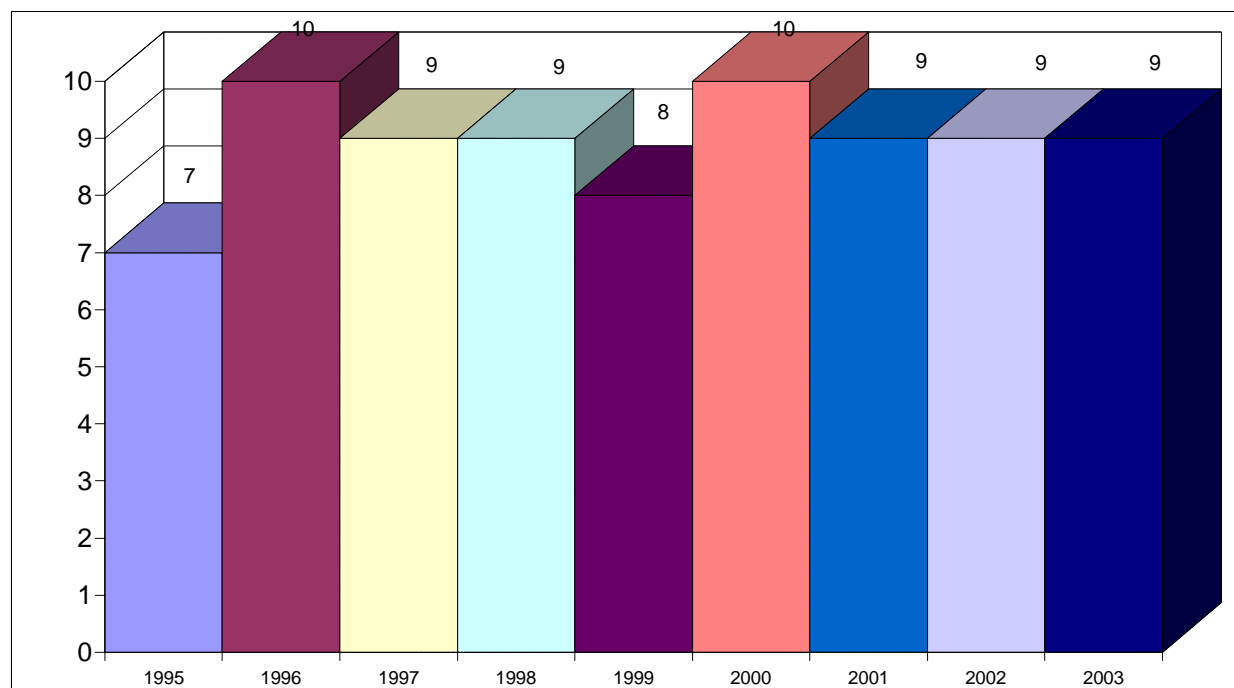
Continúa la tramitación de 295 expedientes procedentes de los años 2001 y 2002, lo que supone un 6% sobre el total de quejas presentadas en ese período.

DATOS COMPARATIVOS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DURANTE LOS AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN

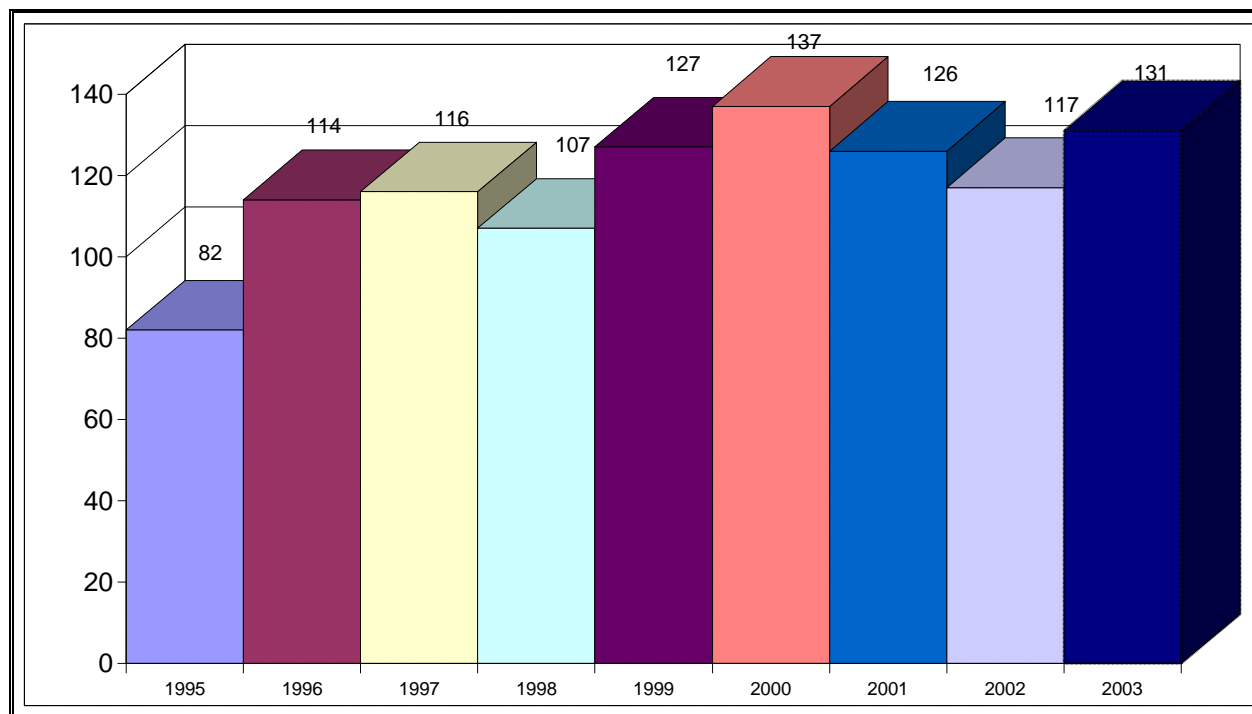
NÚMERO DE QUEJAS



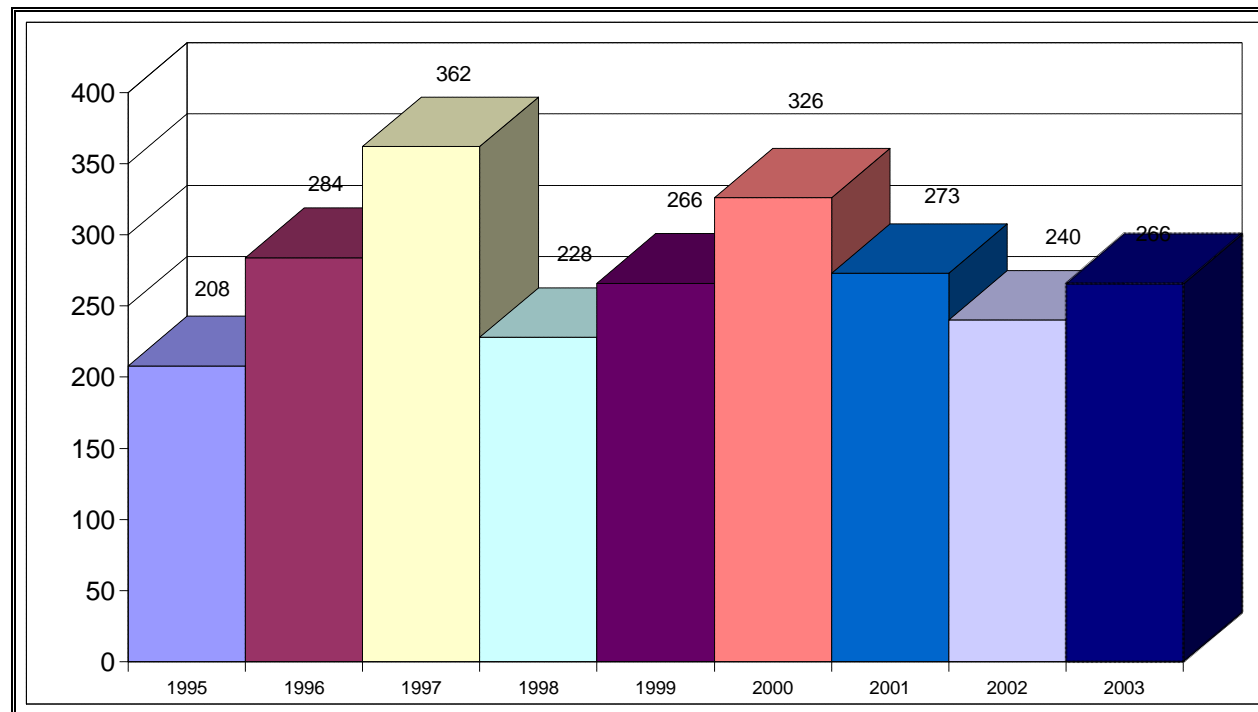
NÚMERO DE QUEJAS POR 10000 HABITANTES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA



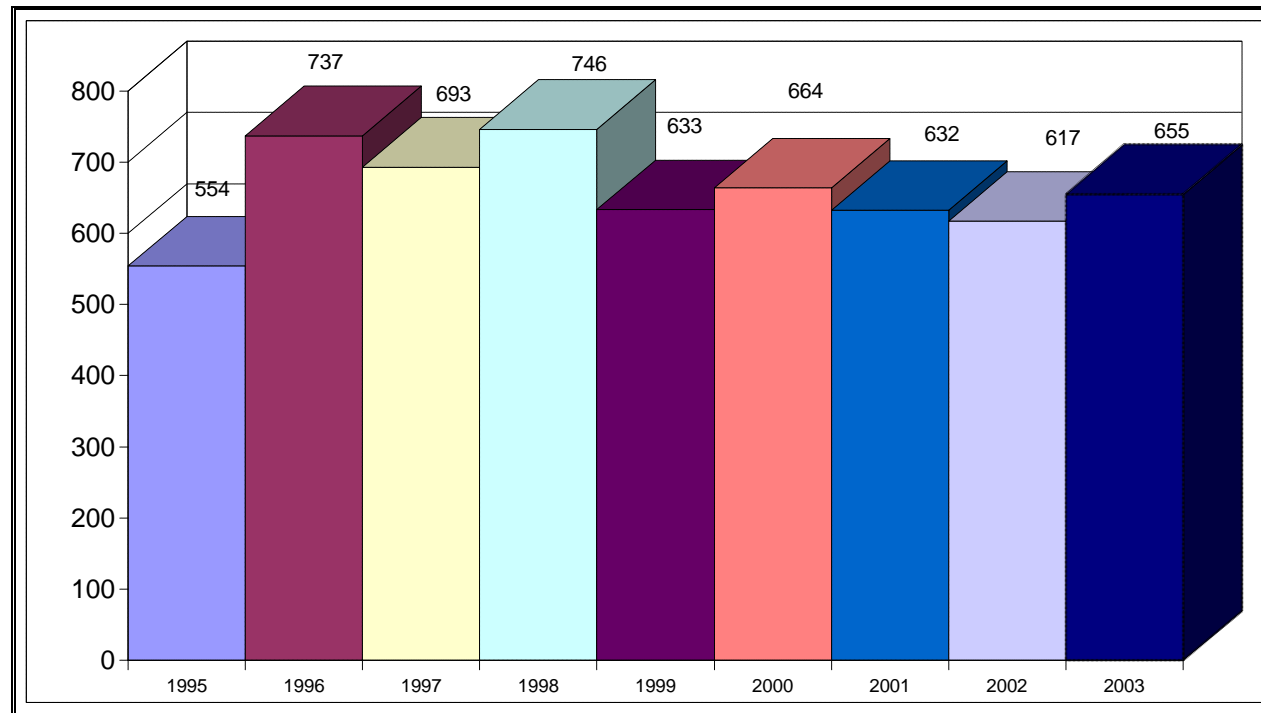
NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN SU PROCEDENCIA ÁVILA



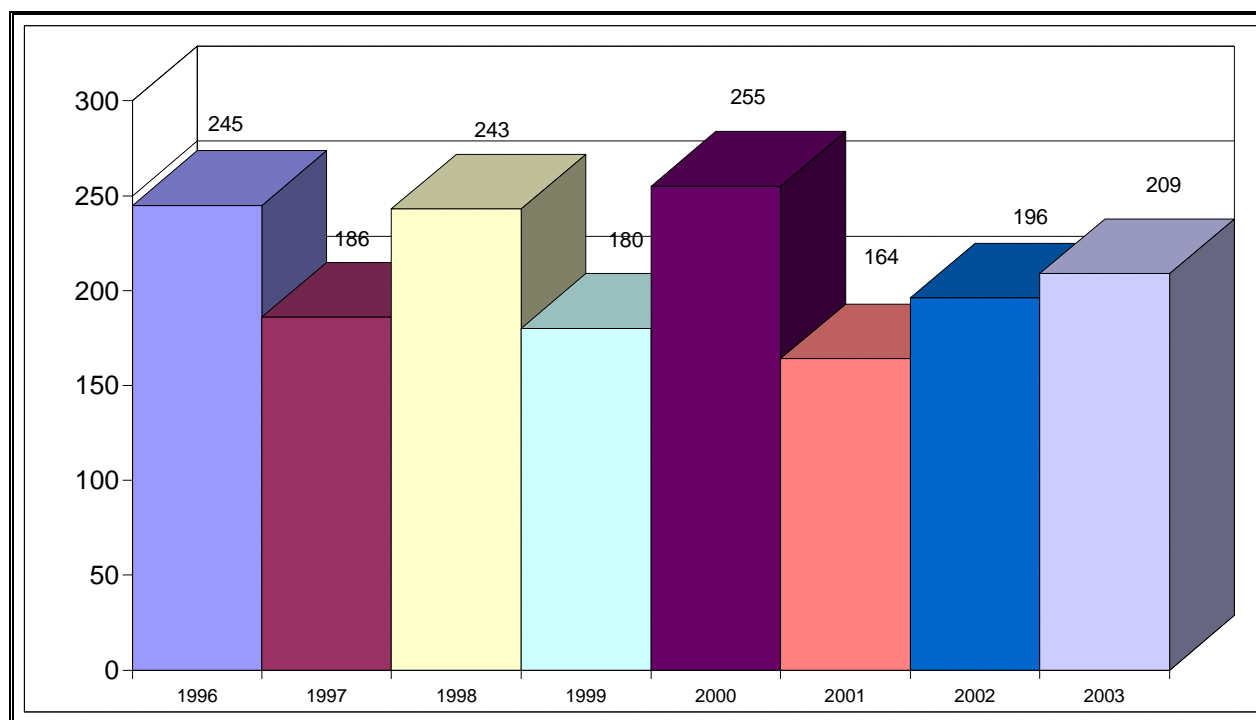
BURGOS



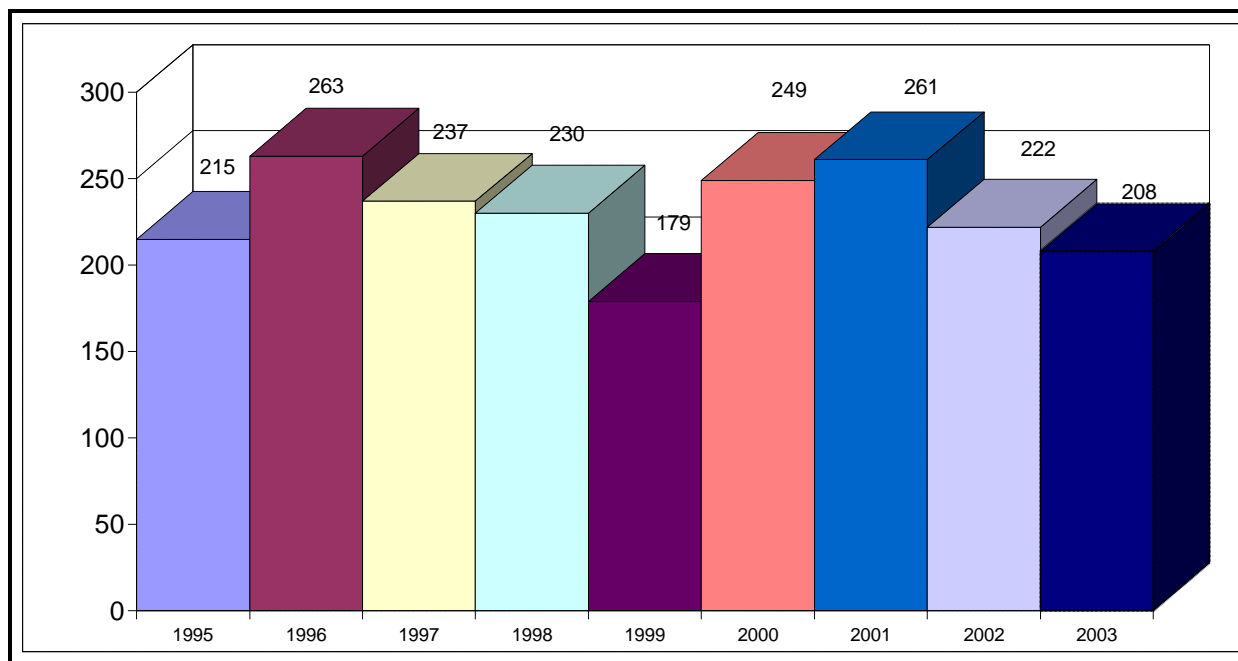
LEÓN



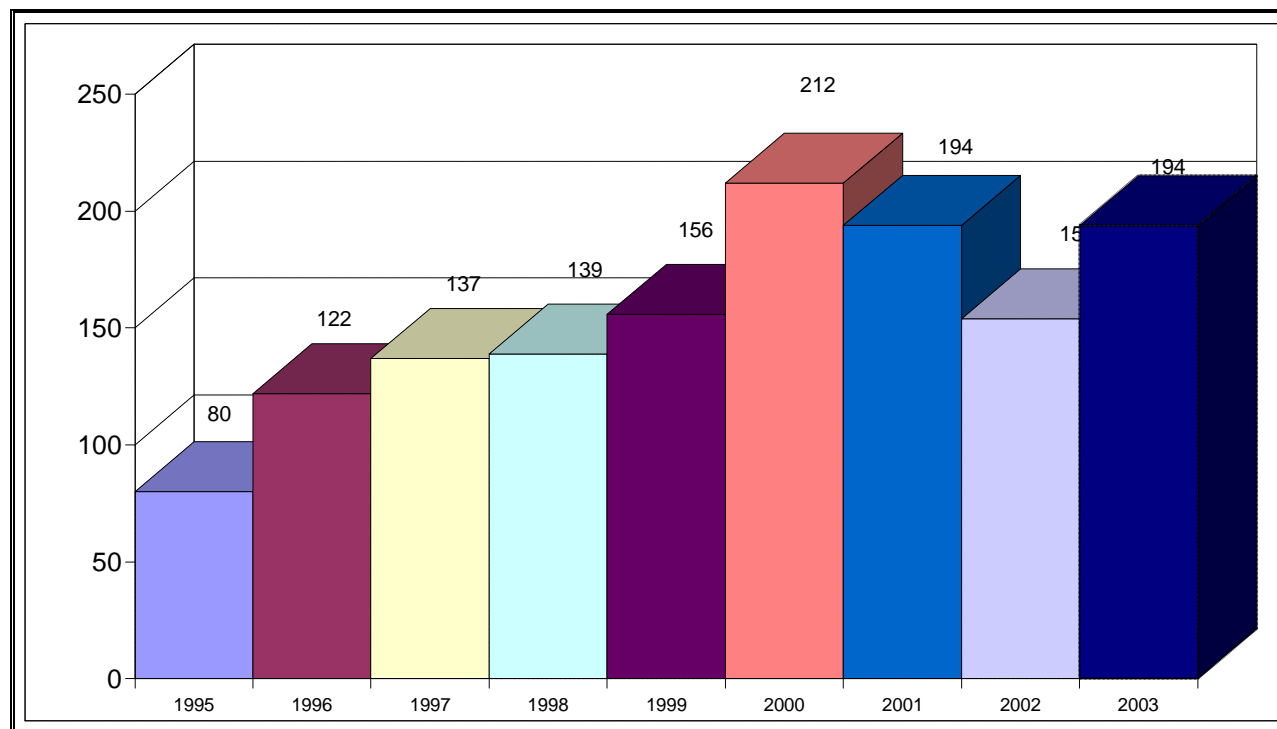
PALENCIA



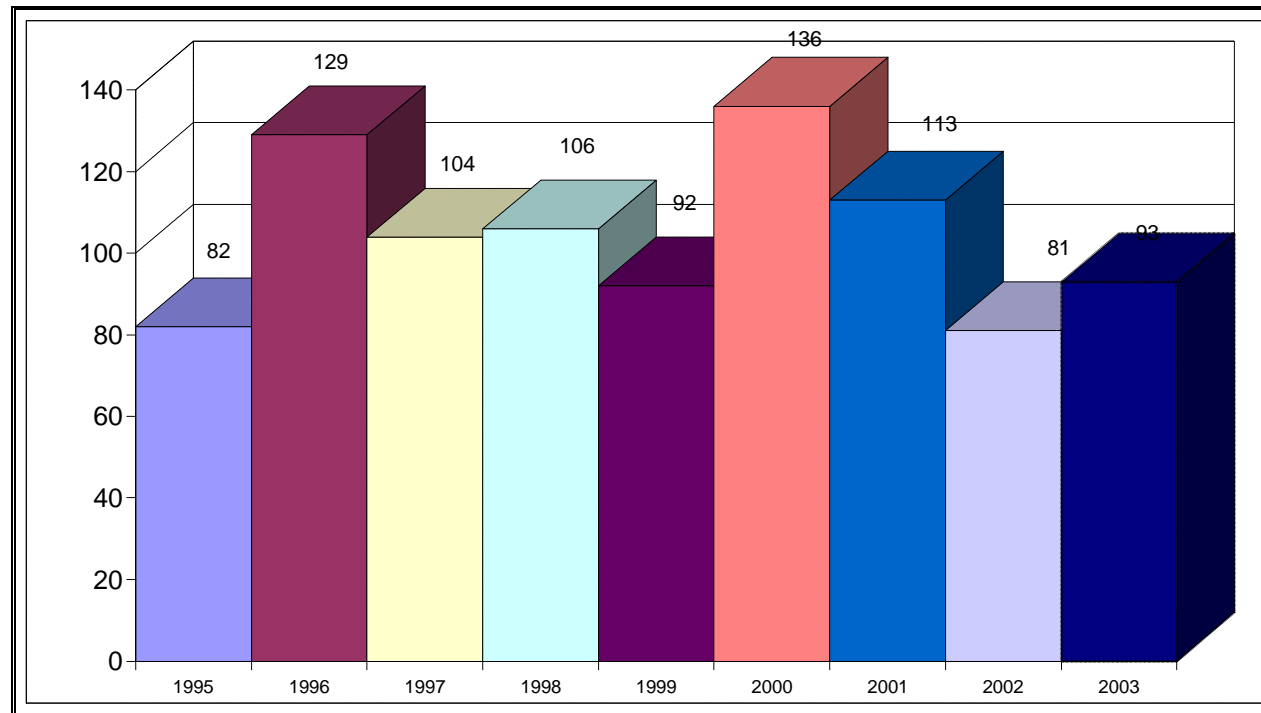
SALAMANCA



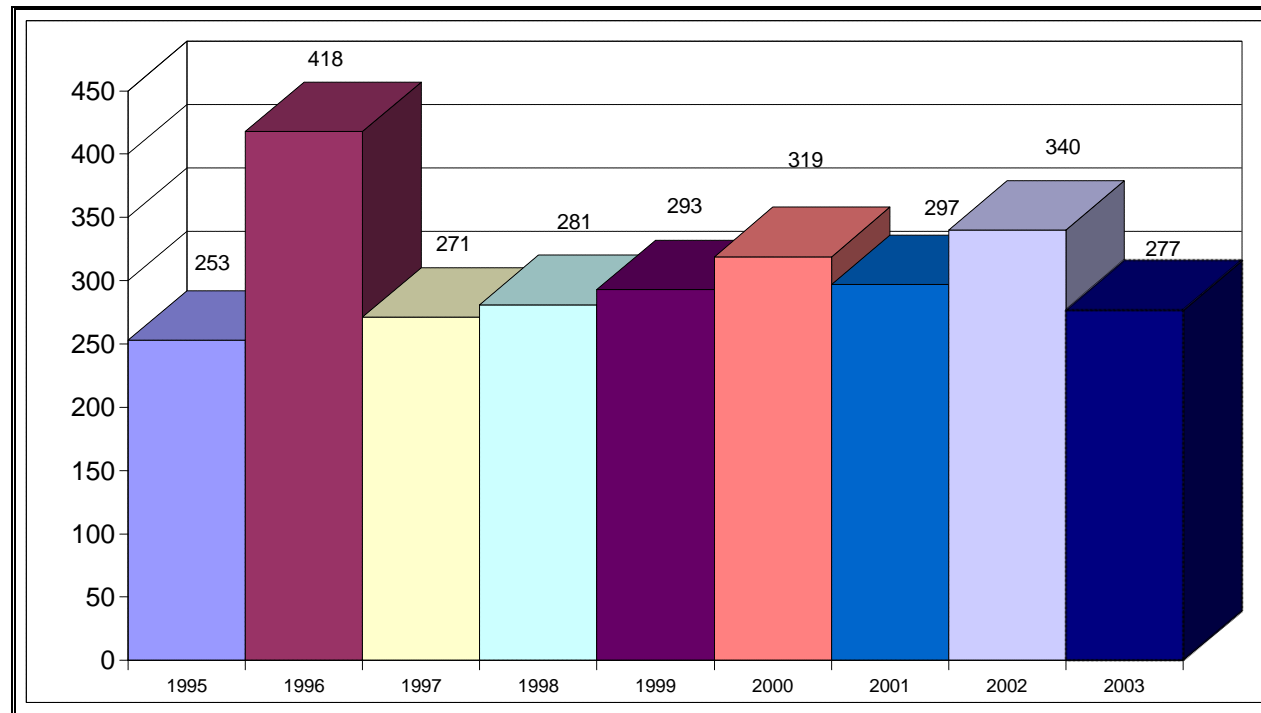
SEGOVIA



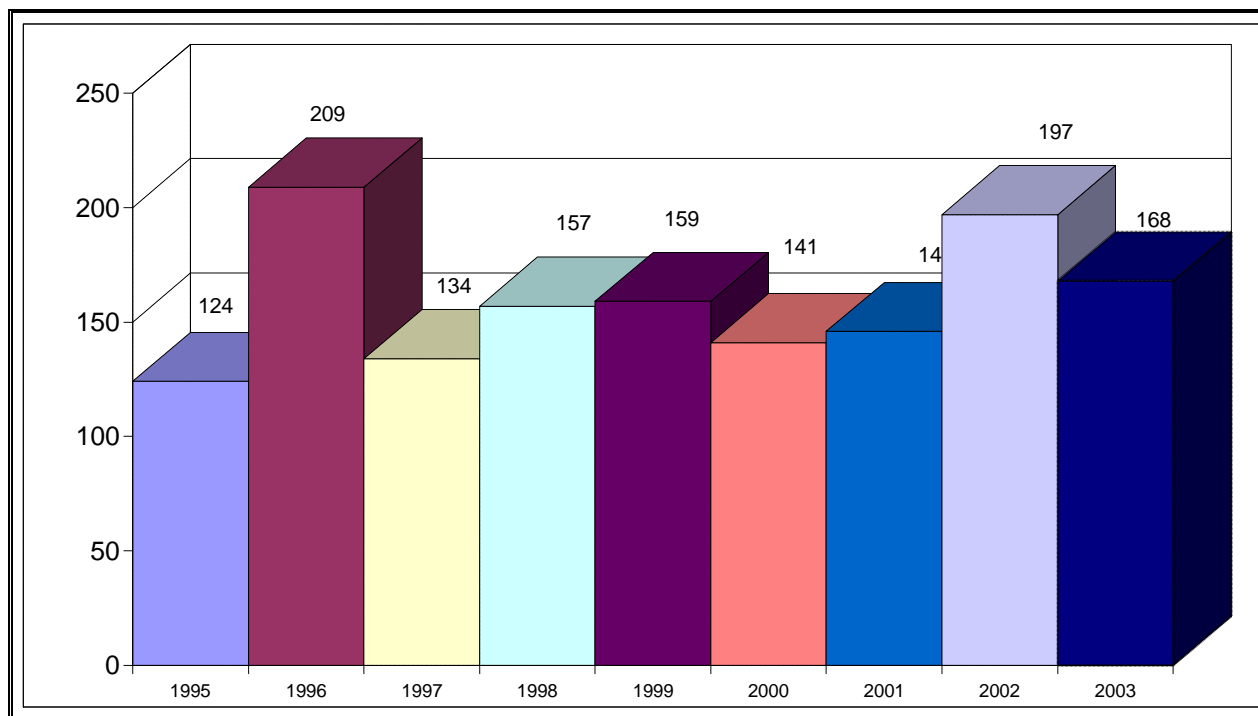
SORIA



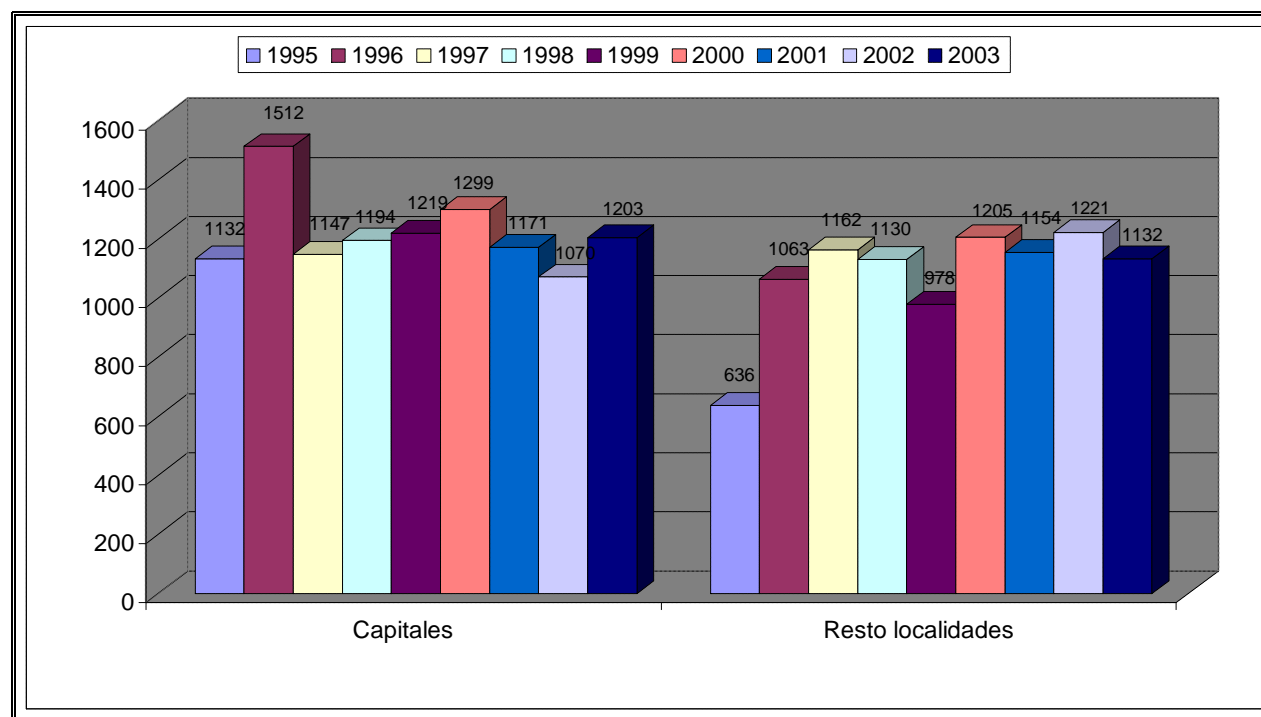
VALLADOLID



ZAMORA

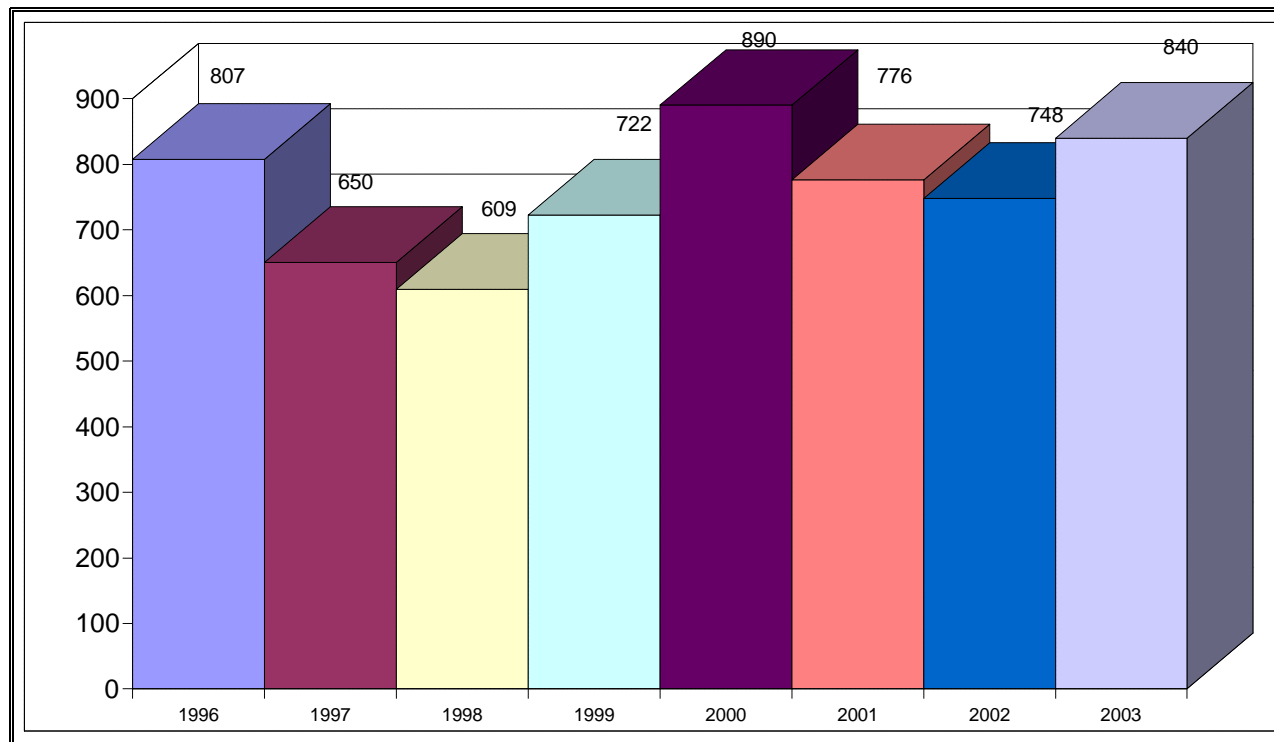


QUEJAS SEGÚN PROCEDAN DE CAPITALS DE PROVINCIA O DE OTRAS LOCALIDADES

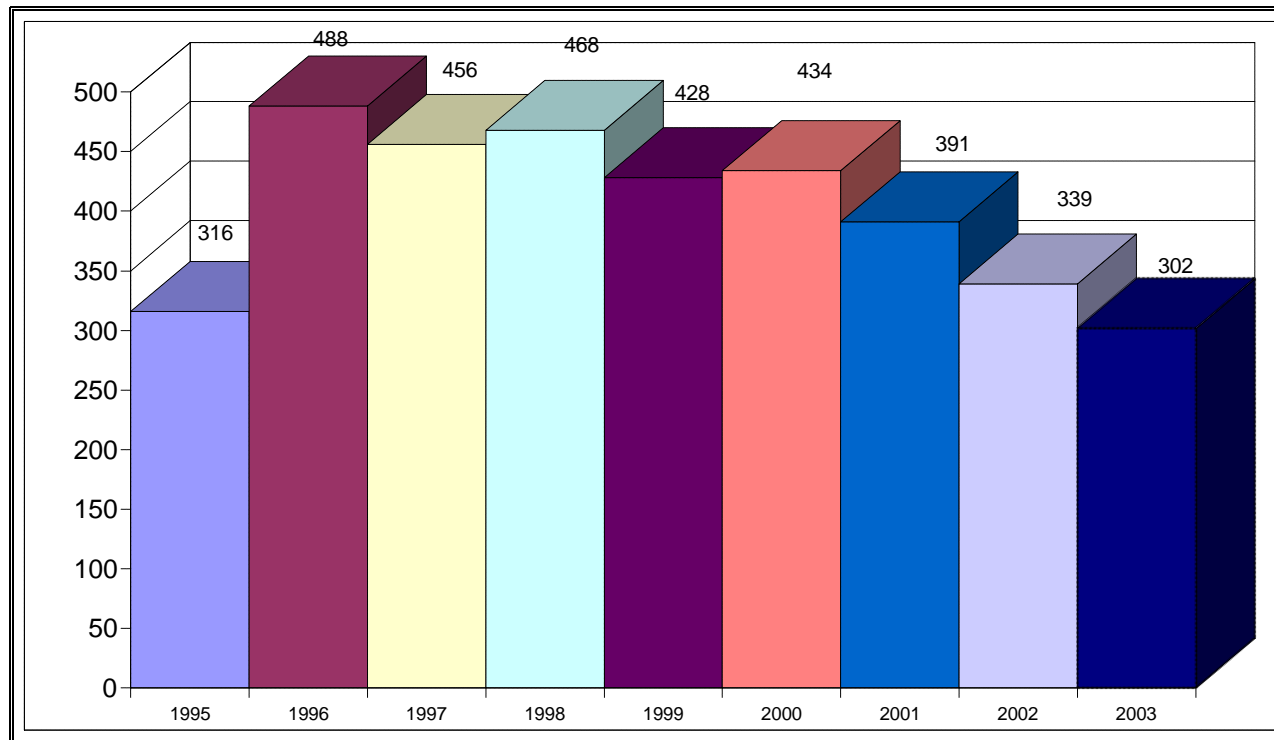


QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN

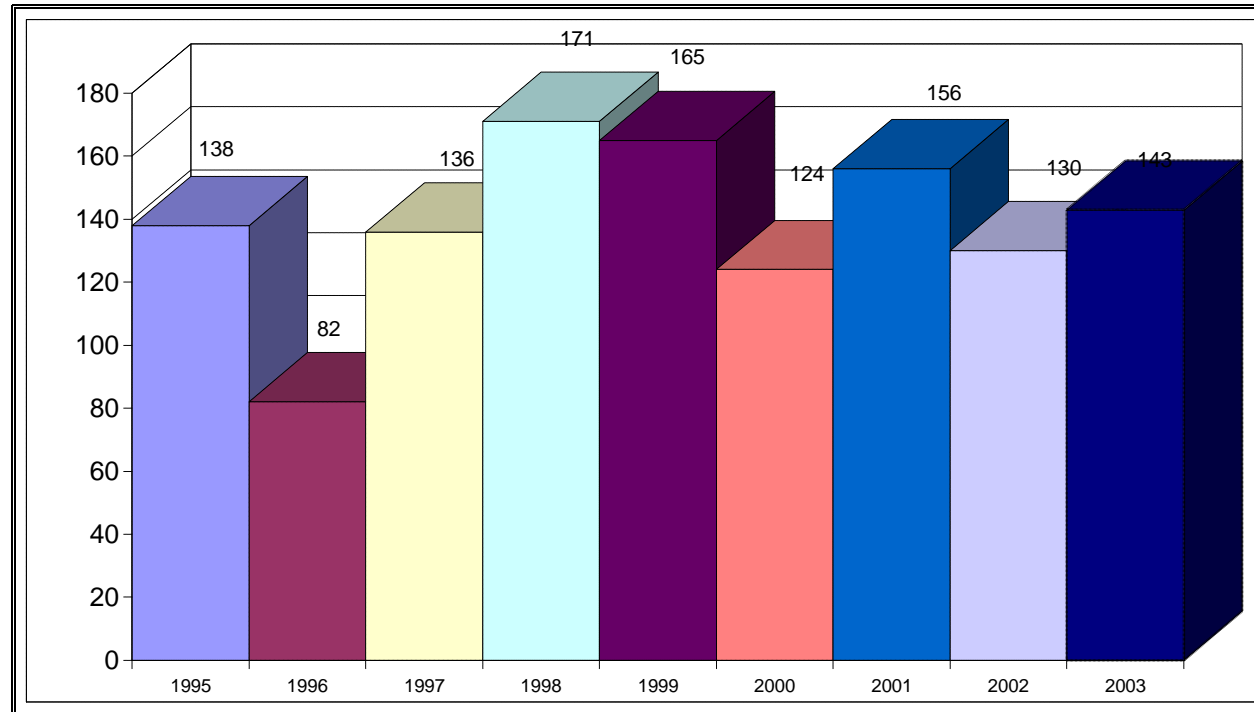
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA



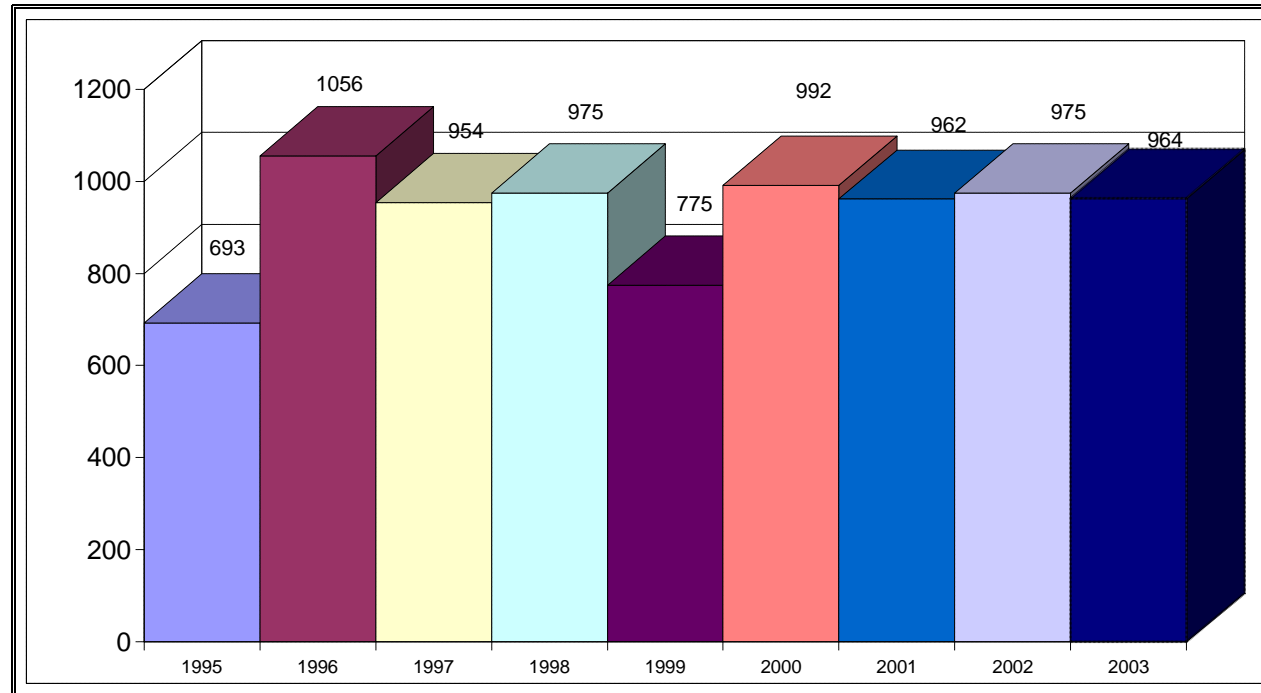
ADMINISTRACIÓN CENTRAL



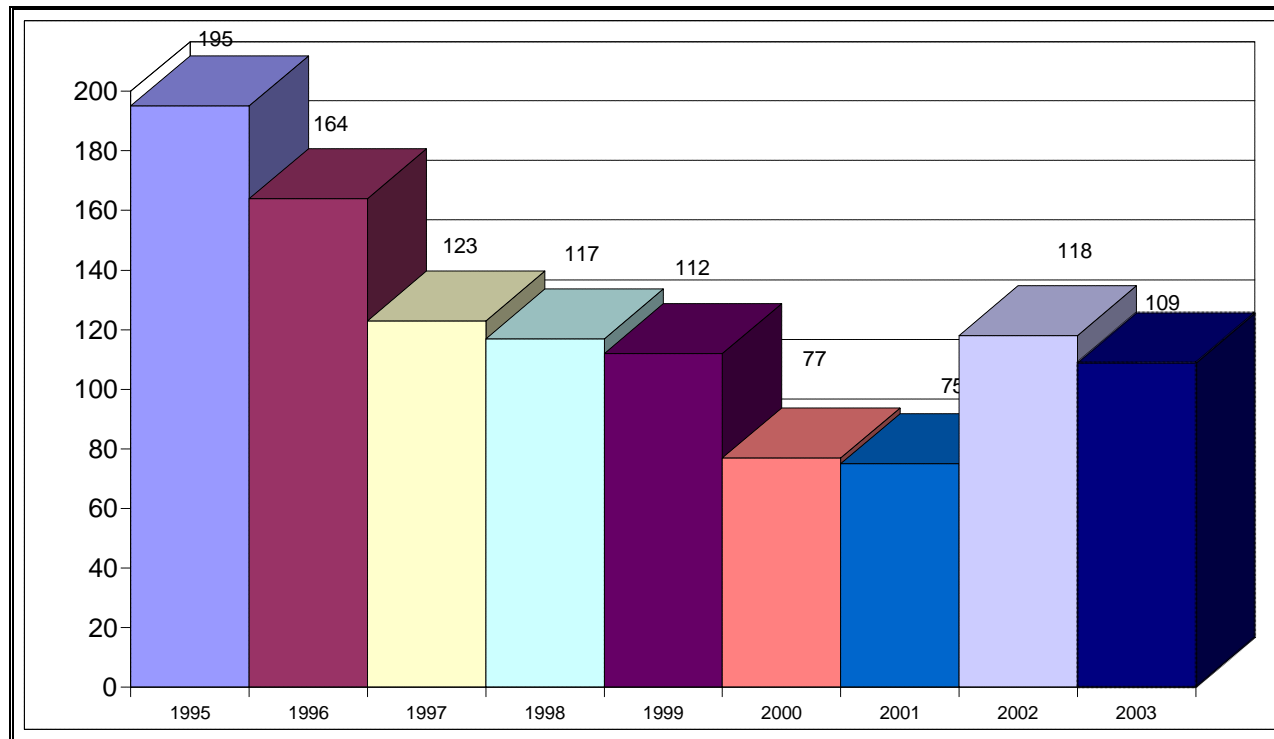
ADMINISTRACIÓN JUDICIAL



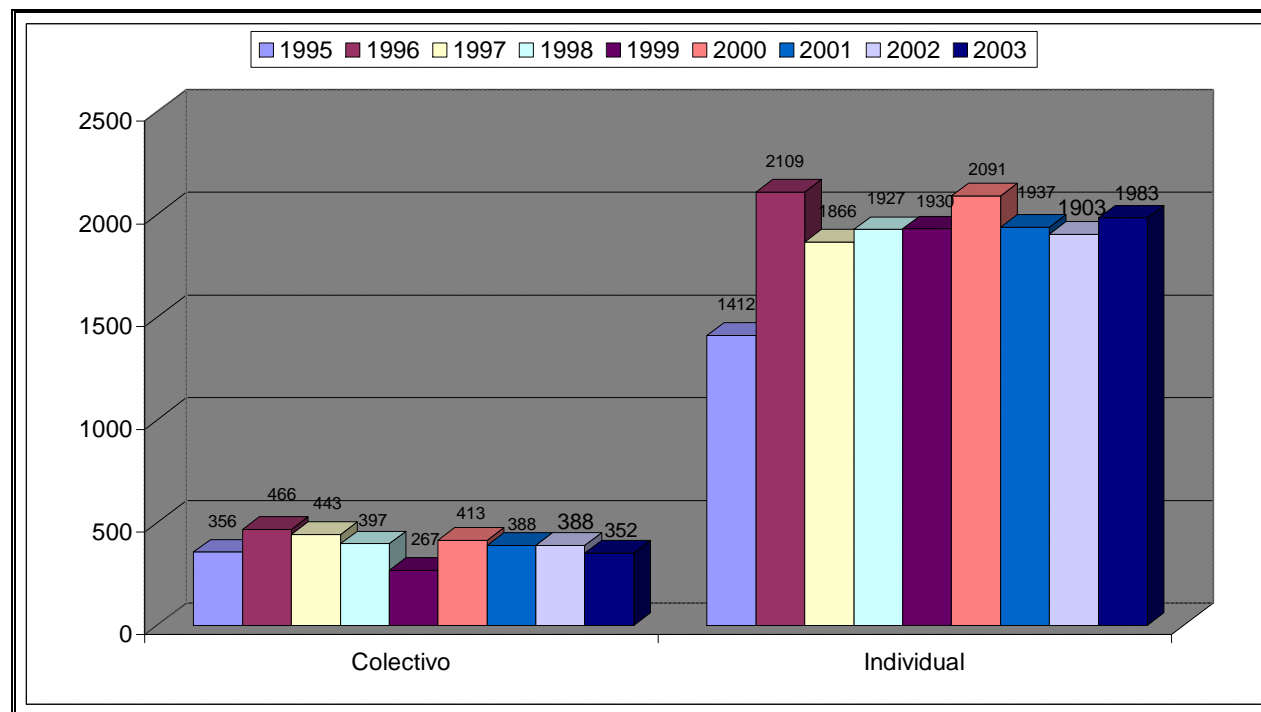
ADMINISTRACIÓN LOCAL



NO ADMINISTRACIÓN (QUEJAS ENTRE PARTICULARES)



NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN EL AUTOR AUTOR COLECTIVO/AUTOR INDIVIDUAL



QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES/QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

